

MESTRADO  
HISTÓRIA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO

# O protagonismo da Alemanha na União Europeia e do Brasil no Mercosul: uma análise comparativa (2000-2015)

Cristhofer Weiland

**M**

2018



**Cristhofer Weiland**

**O protagonismo da Alemanha na União Europeia e do Brasil no  
Mercosul: uma análise comparativa (2000-2015)**

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação (MHRIC), na especialização em Relações Internacionais e Cooperação, orientada pela Professora Doutora Teresa Maria Resende Cierco Gomes.

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Maio de 2018

# O protagonismo da Alemanha na União Europeia e do Brasil no Mercosul: uma análise comparativa (2000-2015)

Cristhofer Weiland

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação (MHRIC), na especialização em Relações Internacionais e Cooperação, orientada pela Professora Doutora Teresa Maria Resende Cierco Gomes.

## Membros do Júri

Professor Doutor José Virgílio Borges Pereira  
Faculdade de Letras – Universidade do Porto

Professora Doutora Liliana Domingues Reis Ferreira  
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – Universidade da Beira Interior

Professora Doutora Teresa Maria Resende Cierco Gomes  
Faculdade de Letras – Universidade do Porto

Classificação obtida: 19 valores

## **Declaração de honra**

Declaro que a presente dissertação é de minha autoria e não foi utilizado previamente noutro curso ou unidade curricular, desta ou de outra instituição. As referências a outros autores (afirmações, ideias, pensamentos) respeitam escrupulosamente as regras da atribuição, e encontram-se devidamente indicadas no texto e nas referências bibliográficas, de acordo com as normas de referenciação. Tenho consciência de que a prática de plágio e auto-plágio constitui um ilícito académico.

Porto, 31 de maio de 2018.

Cristhofer Weiland

*Aos meus pais e irmã, a base de tudo.*

*“Un pueblo ignorante es un instrumento ciego de su propia destrucción; la ambición, la intriga, abusan de la credulidad y de la inexperiencia de hombres ajenos de todo conocimiento político, económico o civil; adoptan como realidades las que son puras ilusiones; toman la licencia por la libertad, la traición por el patriotismo, la venganza por la justicia”*

Simón Bolívar,  
libertador da América.

## Resumo

Buscando novas formas de inserção internacional com o fim da Guerra Fria e em meio ao processo de globalização, com o crescimento das teorias neoliberais, deu-se início a uma nova onda de regionalismo. Dos processos de integração regional mais proeminentes, podemos destacar a União Europeia e o Mercosul, protagonizados pela Alemanha e pelo Brasil, respectivamente. Deste modo, este trabalho tem como objetivo principal estabelecer uma análise comparativa do protagonismo da Alemanha na União Europeia e do Brasil no Mercosul nos primeiros quinze anos do século XXI e, como objetivos específicos, analisar como este protagonismo se reflete nos aspectos de atuação política, econômica e de projeção de poder no cenário internacional. Para tanto, o método utilizado é o analítico dedutivo através de uma comparação nos aspectos: político (do ponto de vista institucional e quanto ao uso da força militar); econômico (quanto a política externa voltada às exportações e ao multilateralismo); e do posicionamento no cenário internacional (se estes representam hegemonias regionais. É notório, em ambos os casos, o papel de protagonista desempenhado pelos Estados em seus processos de integração. Do protagonismo na política institucional, a distinção está pautada na constituição dos processos de integração, dado que a UE é supranacional e intergovernamental e o Mercosul apenas intergovernamental: enquanto a Alemanha moldou o processo de integração, o protagonismo do Brasil necessitou de um líder formador de consenso. Quanto ao uso da força militar, ambos se utilizaram – quando necessário – de operações de *peacekeeping*. Do protagonismo econômico, ambos Estados pautaram suas políticas externas nas exportações – obtendo números expressivos – e na manutenção do multilateralismo. E, por fim, do posicionamento frente ao cenário internacional, a Alemanha ficou caracterizada por sua hegemonia regional atingida de maneira não intencional, enquanto o Brasil esteve em busca desta hegemonia para com a região.

**Palavras-chave:** Alemanha; União Europeia; Brasil; Mercosul; protagonismo.

## **Abstract**

Seeking new forms of international insertion with the end of the Cold War and amidst the globalization process, with the growth of neoliberal theories, was initiated a new wave of regionalism. Of the most prominent processes of regional integration, we can highlight the European Union and Mercosur, protagonized by Germany and Brazil, respectively. Thus, this work aims to establish a comparative analysis of Germany's role in the European Union and Brazil in Mercosur in the first fifteen years of the twenty-first century and, as specific objectives, to analyze how this role is reflected in aspects of political and economic performance and power projection in the international arena. Therefore, the method used is the deductive analytical through a comparison in the aspects: political (the institutional point of view and on the use of military force); economic (as the foreign policy geared to exports and multilateralism) and of the positioning in the international arena (if they represent regional hegemonies). It is notorious, in both cases, the protagonist role played by the States in their integration processes. Of the leading role in institutional politics, the distinction is based on the constitution of the integration processes, given that the EU is supranational and intergovernmental and Mercosur is only intergovernmental: while Germany has shaped the integration process, Brazil's protagonism needed a consensus former leader. As for the use of military force, both used – when necessary – peacekeeping operations. From the economic role, both States have based their foreign policies on exports – obtaining significant numbers – and on maintaining multilateralism. And, finally, of the position in the international arena, Germany was characterized by its regional hegemony reached unintentionally, while Brazil was in search of this hegemony towards the region.

**Keywords:** Germany; European Union; Brazil; Mercosur; protagonism.



## **Índice de tabelas**

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 01 – População da Alemanha e da União Europeia (milhões de hab.)  | 77  |
| Tabela 02 – Produto Interno Bruto (PIB) da Alemanha, da União Europeia e da Zona Euro (PIB nominal, EUR bilhões) | 87  |
| Tabela 03 – Exportações da Alemanha (USD bilhões)  | 88  |
| Tabela 04 – População do Brasil, do Mercosul e da América do Sul (milhões de hab.)                               | 98  |
| Tabela 05 – Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, do Mercosul e da América do Sul (PIB nominal, USD bilhões)    | 108 |
| Tabela 06 – Exportações brasileiras (USD milhões - FOB)  | 109 |

## Lista de abreviaturas e siglas

|          |   |
|----------|---|
| ALADI    | Associação Latino-Americana de Integração                             |
| ALALC    | Associação Latino-Americana de Livre-Comércio                         |
| ALCA     | Área de Livre Comércio das Américas                                   |
| ASEAN    | <i>Association of Southeast Asian Nations</i>                         |
| BACEN    | Banco Central do Brasil   |
| BENELUX  | <i>Belgium, Netherlands, Luxembourg</i>                               |
| BRICS    | <i>Brazil, Russia, India, China, South Africa</i>                     |
| ECOWAS   | <i>Economic Community of West African States</i>                      |
| CCM      | Comissão de Comércio do Mercosul                                      |
| CDU      | <i>Christlich-Demokratische Union</i>                                 |
| CECA     | Comunidade Europeia do Carvão e do Aço                                |
| CEE      | Comunidade Econômica Europeia   |
| CEEA     | Comunidade Europeia da Energia Atômica                                |
| CEPAL    | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe                   |
| CINC     | <i>Composite Index of National Capability</i>                         |
| CMC      | Conselho do Mercado Comum   |
| CPC      | Comissão Parlamentar Conjunta   |
| CSN      | Comunidade Sul-Americana de Nações                                    |
| FCES     | Foro Consultivo Econômico-Social                                      |
| FMI      | Fundo Monetário Internacional   |
| FOCEM    | Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul                      |
| IBAS     | Índia, Brasil, África do Sul  |
| IDE      | Índice de Desenvolvimento Econômico                                   |
| IED      | Investimento Estrangeiro Direto                                       |
| IIRSA    | Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana |
| IVA      | Imposto sobre Valor Agregado  |
| GMC      | Grupo Mercado Comum   |
| MDIC     | Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços                 |
| Mercosul | Mercado Comum do Sul  |
| MRE      | Ministério das Relações Exteriores                                    |
| NAFTA    | <i>North American Free Trade Agreement</i>                            |
| OEA      | Organização dos Estados Americanos                                    |
| OEC      | <i>Observatory of Economic Complexity</i>                             |
| OI       | Organização Internacional   |
| OMC      | Organização Mundial do Comércio                                       |
| ONU      | Organização das Nações Unidas   |
| OTAN     | Organização do Tratado do Atlântico Norte                             |
| Parlasul | Parlamento do Mercosul  |
| PESC     | Política Exterior e de Segurança Comum                                |
| PIB      | Produto Interno Bruto   |
| PIIGS    | <i>Portugal, Italy, Ireland, Greece, Spain</i>                        |

|        |   |
|--------|---|
| PJCC   | <i>Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters</i> |
| PSDB   | Partido da Social Democracia Brasileira                     |
| PT     | Partido dos Trabalhadores                                   |
| RDA    | República Democrática Alemã                                 |
| RFA    | República Federal da Alemanha                               |
| RI     | Relações Internacionais                                     |
| SADC   | <i>Southern Africa Development Community</i>                |
| SAM    | Secretaria Administrativa do Mercosul                       |
| SPD    | <i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i>              |
| TEC    | Tarifa Externa Comum  |
| TECG   | Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança        |
| UE     | União Europeia  |
| UNASUL | União das Nações Sul-Americanas                             |
| UNSC   | <i>United Nations Security Council</i>                      |

# SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introdução.....</b>  | <b>13</b> |
| <b>Capítulo 1 - Enquadramento Teórico .....</b>                               | <b>19</b> |
| <b>1.1 Conceptualização .....</b>   | <b>19</b> |
| 1.1.1 Democracia.....   | 19        |
| 1.1.2 Federalismo .....   | 20        |
| 1.1.3 Integração .....  | 21        |
| 1.1.4 Poder.....  | 23        |
| 1.1.5 Regionalismo.....   | 26        |
| 1.1.6 Hegemonia regional .....  | 28        |
| <b>1.2 Abordagem às teorias de integração .....</b>                           | <b>31</b> |
| 1.2.1 Federalismo.....  | 33        |
| 1.2.2 Funcionalismo.....  | 34        |
| 1.2.3 Neofuncionalismo .....  | 34        |
| 1.2.4 Neoinstitucionalismo .....  | 35        |
| 1.2.5 Interdependência Complexa.....  | 36        |
| 1.2.6 Intergovernamentalismo .....  | 37        |
| <b>1.3 Espaços de Integração: balanço.....</b>                                | <b>40</b> |
| <b>Capítulo 2 – Os processos de integração Europeu e Sul-Americano .....</b>  | <b>45</b> |
| <b>2.1 A União Europeia pelo trajeto Alemão .....</b>                         | <b>45</b> |
| 2.1.1 A vocação integracionista europeia .....                                | 46        |
| 2.1.2 O Ato Único Europeu e a reunificação alemã.....                         | 49        |
| 2.1.3 O Tratado de Maastricht (1992) e a constituição da União Europeia ..... | 51        |
| 2.1.4 O alargamento da União Europeia e o contexto alemão de 2000 a 2015..... | 54        |
| <b>2.2 O Mercosul cunhado pela história do Brasil .....</b>                   | <b>58</b> |
| 2.2.1 A sina latino-americana nos processos de integração .....               | 59        |
| 2.2.2 O Tratado de Assunção (1991) e o estabelecimento do Mercosul.....       | 61        |
| 2.2.3 O Mercosul e a mudança paradigmática brasileira de 2000 a 2015.....     | 64        |
| <b>2.3 A evolução de ambos os processos .....</b>                             | <b>68</b> |
| 2.3.1 Nível de integração .....   | 69        |
| 2.3.2 Aspectos políticos .....  | 71        |
| 2.3.3 Aspectos econômicos.....  | 73        |
| <b>Capítulo 3 – Duas Potências, duas Organizações: que hegemonia?.....</b>    | <b>76</b> |
| <b>3.1 O protagonismo da Alemanha na União Europeia .....</b>                 | <b>76</b> |
| 3.1.1 Os aspectos político e econômico da década pós-reunificação.....        | 78        |
| 3.1.2 O protagonismo político alemão de 2000 a 2015.....                      | 81        |
| 3.1.3 O protagonismo econômico alemão de 2000 a 2015 .....                    | 87        |
| 3.1.4 A potência alemã e a alteração em seu estilo de hegemonia regional..... | 93        |

|            |   |            |
|------------|---|------------|
| <b>3.2</b> | <b>O protagonismo do Brasil no Mercosul .....</b>                             | <b>97</b>  |
| 3.2.1      | O paradigma neoliberal da Política Externa brasileira na década de 1990 ..... | 99         |
| 3.2.2      | O protagonismo político brasileiro de 2000 a 2015 .....                       | 102        |
| 3.2.3      | O protagonismo econômico do Brasil de 2000 a 2015 .....                       | 107        |
| 3.2.4      | A potência sul-americana e a busca por uma hegemonia cooperativa .....        | 114        |
| <b>3.3</b> | <b>O protagonismo comparado da Alemanha e do Brasil.....</b>                  | <b>117</b> |
| 3.3.1      | Âmbito político – do viés institucional e do uso da força militar .....       | 118        |
| 3.3.2      | Âmbito econômico – da Política Externa .....                                  | 123        |
| 3.3.3      | Posicionamento no cenário internacional: hegemonias regionais? .....          | 125        |
| 3.3.4      | Balanço geral e conclusões preliminares .....                                 | 129        |
|            | <b>Conclusão .....</b>  | <b>132</b> |
|            | <b>Referências bibliográficas .....</b>                                       | <b>138</b> |
|            | <b>Anexos.....</b>  | <b>151</b> |

## Introdução

A partir do final da década de 1950 e início da década de 1960, intensificaram-se os pensamentos e teorias a respeito dos processos de integração regionais. Os Estados buscavam na cooperação e na integração uma maneira de extirpar problemas e de se fortificar, deste modo, garantindo uma maior representatividade e adentrando ao cenário internacional de maneira mais contundente. Os abalos na estrutura do sistema mundial na década de 1990, com o rompimento da bipolaridade, estabeleciam um novo sistema internacional, desta vez multipolar, com a emergência de diversos novos atores (estatais e não-estatais) e a recolocação de antigas potências.

Para fazer frente a esta situação, com o aumento da interligação entre as economias, da intensificação das transações financeiras e de uma crescente interdependência entre os países do mundo – em que cada vez mais decisões tomadas por um Estado afetavam outros –, surgiram ideias que conduziram à criação de órgãos supranacionais e de organizações entre nações, visando à manutenção do *status quo* da economia de seus países e a sua reestruturação frente a economias emergentes.

Buscando novas formas de inserção internacional com o fim da Guerra Fria e em meio ao processo de globalização, com o crescimento das teorias neoliberais, a utilização de mecanismos para obtenção de maior competitividade foi necessária. A União Europeia (UE) – através do Tratado de Maastricht em 1992 – e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) – pela assinatura do Tratado de Assunção em 1991 – surgem então como possibilidades de aumentar a representatividade política e econômica da Alemanha e do Brasil perante a região, assim como dos demais países que compõe seus respectivos blocos, em âmbito internacional.

Após a queda do muro de Berlim (1989) e a reunificação do Estado (1990), a Alemanha tornou-se – junto com a França e o Reino Unido – uma das principais lideranças políticas e econômicas da União Europeia, bem como de todo continente europeu. Tendo o processo de integração europeu se baseado institucionalmente no Bundesbank e o Euro na força do Marco Alemão. Com o surpreendente crescimento da economia dos então países emergentes do acrônimo BRICS – grupo político de discussão entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – na última década, análises sobre o comportamento internacional do Brasil (através da Política Externa e relações econômicas), sua participação em organizações internacionais e em

processos de integração (neste caso, o Mercosul), assim como o caso da Alemanha, mais do que nunca aparecem como foco de estudos de Relações Internacionais.

Assim, partimos da seguinte questão: qual o protagonismo da Alemanha e do Brasil nos seus respectivos espaços de integração? Deste modo, este trabalho tem como objetivo principal estabelecer uma análise comparativa do protagonismo da Alemanha na União Europeia e do Brasil no Mercosul nos primeiros quinze anos do século XXI e, como objetivos específicos, analisar como este protagonismo se reflete nos aspectos de atuação política, econômica e de projeção de poder no cenário internacional.

O estabelecimento de uma análise comparativa entre o papel econômico e político exercido pela Alemanha na União Europeia e pelo Brasil no Mercosul – dois Estados federativos, com as maiores economias e representatividades políticas dos seus respectivos blocos – nos primeiros quinze anos do século XXI, torna-se fundamental para o enriquecimento do debate sobre um tema – considerado pertinente e atual. Ainda mais, há de se pensar em análises futuras que podem ser feitas, no que se refere a dois pontos específicos que podem mudar essencialmente este estudo, que são: (1) as relações entre a Alemanha e a União Europeia podem ganhar proporções ainda maiores com a saída do Reino Unido do processo de integração europeu; e (2) não se sabe o rumo que irá tomar a economia e a política brasileira com a crise instaurada em 2016 através do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e a posse do seu então vice, Michel Temer, que pode acabar por tirar as relações regionais do foco de atuação (sendo assim, o Mercosul).

Como motivação para este caso, existe o fato de que o estabelecimento desta análise comparativa permitirá avaliar como a relação entre o papel econômico e político dos países da integração se reflete no sistema internacional e no próprio desenvolvimento dos Estados em questão. O assunto escolhido como objeto de pesquisa também se dá em virtude do interesse do investigador na linha de pesquisa de processos de integração e da criação de organismos supranacionais, que vem desde a sua graduação em Relações Internacionais e seguida na especialização em Estratégia e Relações Internacionais Contemporâneas – ambas tratando especificamente da Política Externa Brasileira e do Mercosul. Dada a quantidade de assuntos que podem ser abordados, não há pretensão de levar o tema à exaustão, mas registrar esta perspectiva de análise comparada visando inclusive futuros aprimoramentos, como uma nova análise sobre um período futuro.

O modelo de integração proposto pelo Tratado de Maastricht (1992) tinha como objetivo – do ponto de vista do Reino Unido e da França – domar uma Alemanha, reunificada do pós-

Guerra Fria, através do aprofundamento do processo de integração da União Europeia. O que se viu foi uma institucionalização da integração europeia aos moldes alemães e o próprio fortalecimento econômico do Estado alemão após a adoção da moeda comum – o Euro.

No caso da Alemanha, acredita-se em uma situação de igualdade de importância: tanto o papel econômico como o papel político dentro da União Europeia são de extrema valia para o Estado, sendo que sua força econômica perante os demais parceiros do bloco colabora fortemente para o papel político desempenhado – vide as consequências do estabelecimento do Euro e a institucionalização sob o viés alemão que paira sob o projeto. Esta mudança do poder alemão se dá através do que Bulmer e Paterson (2010) chamaram de um *tamed power* para um *normalized power*, ou seja, de um poder amarrado à União Europeia nos anos 1990 para um poder normalizado a partir do fim dos anos 1990 e durante a década de 2000.

Mesmo assim, em momentos de conflito entre as questões que sejam de interesse da União Europeia ou do interesse alemão, as questões econômicas falam mais alto quando se trata do interesse da Alemanha, pois o governo alemão voltou sua política externa às exportações. Assim, a manutenção do Euro acaba por ser imprescindível para a pauta exportadora da Alemanha. Acredita-se assim que, apesar de ambos os papéis serem importantes para o governo alemão, o que ganhou mais destaque durante o período de 2000 a 2015, foi o econômico – tanto para a manutenção do Euro e a superação das crises, quanto para a pauta exportadora assumida na Alemanha, na qual a União Europeia é forte representante dos destinos.

Já no caso brasileiro, o modelo de integração do Mercosul foi colocado a seus participantes, principalmente ao Brasil, como um dos meios fundamentais para o desenvolvimento de suas economias. Com o fim da bipolaridade do sistema internacional, e com o aprofundar da globalização, o sistema internacional atravessou um reordenamento de poder, devido ao desmantelamento da União Soviética e à emergência de diversos novos atores fazendo frente às grandes potências. Através da constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul), através do Tratado de Assunção entre Brasil, Argentina Uruguai e Paraguai, em 1991, e da ascensão de governos liberais no Cone Sul, os Estados-membros atingiram os seus melhores índices de comércio intrabloco, concomitantemente a adesão dos países aos preceitos do Consenso de Washington<sup>1</sup> que atingiu de modo diferente os países da região.

Com o passar dos anos e com um redirecionamento da Política Externa Brasileira, ao que Cervo (2008) chama de ‘paradigma logístico’, sobretudo a partir do fim do governo de

---

<sup>1</sup> Lista de recomendações estabelecidas aos países que estivessem dispostos a reformar suas economias. O termo foi cunhado em 1989 pelo economista John Williamson (NAÍM, 2000).



Fernando Henrique Cardoso e o início do governo Lula (início dos anos 2000), o bloco passou a valorizar mais os aspectos políticos desta integração, buscando também um melhor posicionamento frente ao reordenamento do sistema internacional, sem deixar de lado o papel econômico.

É através desta relação que podemos visualizar um alinhamento entre a política externa brasileira e o Mercosul, desde sua constituição: em um primeiro momento, visando o desenvolvimento dos Estados através da economia, passando por seus momentos de expansão do comércio intrabloco e da crise de 1998 e, a partir de 2003 principalmente, almejando também os aspectos políticos a serem desenvolvidos. Em busca do desenvolvimento e de uma posição mais avantajada no sistema internacional, a política externa do Brasil converge com o papel que o Mercosul desempenha devido a sua representatividade perante os demais países que compõem o bloco.

Acredita-se, portanto, que o papel político do Mercosul seja muito mais importante para o Brasil do que o papel econômico neste período dos anos 2000 a 2015, pois sua importância econômica para o Estado é relativamente baixa no que tange os percentuais de exportações e importações intrabloco. Apesar disso, as exportações brasileiras destinadas ao Mercosul seguem a crescer percentualmente desde a constituição do bloco (Tratado de Assunção) até os dias atuais. Surge como ponto negativo para uma melhor utilização do Mercosul as novas alianças formadas pelo Brasil, como a Unasul e o fortalecimento e amadurecimento dos BRICS.

O trabalho utiliza o método analítico dedutivo, a partir do conhecimento geral da União Europeia e do Mercosul, através dos quais a Alemanha e o Brasil, em seus respectivos processos de integração, exercem um maior protagonismo a nível político e econômico do que os outros Estados-membros. Para isso, apresenta-se uma contextualização histórica da formação da União Europeia e do Mercosul bem como uma contextualização política e econômica da Alemanha e do Brasil do momento da criação dos processos de integração até o período a ser analisado.

O método de procedimento utilizado neste projeto é o comparativo, o estudo que visa confrontar especificamente, num primeiro momento, o papel político e econômico da Alemanha na União Europeia e do Brasil no Mercosul nos primeiros 15 anos do século XXI e posteriormente em como isto se reflete na busca – ou não – por uma hegemonia regional dos Estados em questão. A análise quanto aos critérios de hegemonia regional e potência regional se darão através dos conceitos buscados nas obras “*Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration*”, de Thomas Pedersen, publicado em 2002, e “*How to*

*compare regional powers: analytical concepts and research topics*”, de Detlef Nolte, publicado em 2010.

As definições de Nye (1969) sobre integração foram escolhidas dada a reflexão das suas ideias sobre os aspectos políticos e econômicos da integração, convergindo com os objetivos desta investigação. A escolha deste intervalo histórico (2000-2015) ocorre para não abarcar um período demasiado extenso e, pela constituição dos blocos ser em datas diferentes, para não incorrer em uma análise temporal assimétrica. Apesar disso, uma breve contextualização dos aspectos políticos e econômicos da década de 1990 é feita para que seja melhor entendida a totalidade da conjuntura dos anos de 2000 a 2015.

O desenvolvimento deste trabalho centra-se na pesquisa bibliográfica e documental, com base em monografias e artigos já elaborados sobre os temas de integração regional, potência e hegemonia regional e política externa da Alemanha e do Brasil perante seus processos de integração, para além de documentos oficiais, como são as resoluções, relatórios e tratados firmados no âmbito da União Europeia e do Mercosul, e os documentos institucionais dos governos alemão e brasileiro. Privilegia-se desta forma, uma abordagem qualitativa aliada, sempre que possível, a utilização de aspectos quantitativos, como são os relatórios com dados estatísticos e tabelas referente a dados econômicos para que se possa estabelecer uma correlação do protagonismo econômico e político que os Estados objeto de análise detêm perante os seus processos de integração e, conseqüentemente, o reflexo dessa influência na projeção de poder no cenário internacional.

O trabalho está organizado em três capítulos: (1) Enquadramento Teórico; (2) Os processos de integração Europeu e Sul-Americano; e (3) Duas potências, duas organizações: que hegemonia? O primeiro capítulo, do enquadramento teórico, trata das conceptualizações que são pertinentes ao trabalho, tais como democracia, federalismo, integração, poder, regionalismo e hegemonia regional (1.1); das teorias de integração clássicas – Federalismo, Funcionalismo e Neofuncionalismo – e das novas abordagens – Neoinstitucionalismo, Interdependência Complexa e Intergovernamentalismo (1.2); e, por fim, um balanço sobre os espaços de integração regional (1.3).

O segundo capítulo, dos processos de integração europeu e sul-americano, trata de elucidar o contexto da criação dos processos de integração bem como o desenvolvimento de ambos através dos trajetos alemão e brasileiro, primeiramente da União Europeia (2.1) e em um segundo momento do Mercosul (2.2). Por fim, faz-se um paralelo da evolução de ambos os

processos de integração quanto ao nível da integração, os aspectos políticos e os aspectos econômicos (2.3).

O terceiro e último capítulo é dedicado ao estudo de caso em si. O capítulo “Duas potências, duas Organizações: que hegemonia?” trata de estabelecer a análise comparativa entre o protagonismo da Alemanha na União Europeia e do Brasil no Mercosul entre os anos de 2000 e 2015. São apresentados, em um primeiro momento, os aspectos do protagonismo da Alemanha perante seu processo de integração (3.1), através de uma breve análise do protagonismo político e econômico da década de 1990 (3.1.1), o protagonismo político dos anos 2000-2015 (3.1.2), o protagonismo econômico dos anos 2000-2015 (3.1.3), e uma análise quanto a potência alemã e sua caracterização como hegemonia regional (3.1.4).

Em um segundo momento no terceiro capítulo, faz-se a análise do protagonismo brasileiro perante a integração sul-americana (3.2), também com uma breve análise quanto a década de 1990 (3.2.1), o protagonismo político (3.2.2) e econômico (3.2.3) dos anos 2000 a 2015, e a caracterização do Brasil como uma hegemonia regional (3.2.4). Por fim, a investigação é finalizada com o protagonismo comparado entre as duas potências perante seus processos de integração, no qual são trabalhadas as questões políticas, econômicas e do posicionamento no cenário internacional, bem como é feito um balanço geral entre os pontos trabalhados (3.3).

# Capítulo 1 - Enquadramento Teórico

Ao tratar do tema proposto, é preciso abordar alguns conceitos e apresentar as principais teorias que abarcam a ideia da investigação. Em primeiro lugar, é importante tratar de conceituar democracia, federalismo e integração, esboçar algumas definições a respeito de poder, da relação entre o poder político e o poder econômico e, por fim, trazer algumas análises conceituais sobre regionalismo e hegemonia regional. Em meio a estas definições, serão trabalhadas ao longo do capítulo ideias a respeito das instituições. Em segundo lugar, faz-se necessário tratar das teorias de integração, tanto pela teoria econômica quanto fazer uma breve abordagem permeando as principais teorias políticas da integração: o Federalismo, o Funcionalismo, o Neofuncionalismo, o Neoinstitucionalismo e dando um enfoque a teoria da Interdependência Complexa e ao Intergovernamentalismo.

## 1.1 Conceptualização

### 1.1.1 Democracia

Do grego ‘*demos*’ (povo) e ‘*kratos*’ (poder) – poder do povo ou governo (*kracia*) do povo (remetendo aos primeiros conceitos de Platão e Aristóteles) –, o conceito de democracia, vai além dos valores clássicos de igualdade e liberdade e traz, para a atualidade, questões como a segurança e os direitos humanos como princípios e bases das sociedades contemporâneas (WILSON, 2006; SOUSA, 2006).

“Não existe, pois, um conceito unificado e completo de democracia, do mesmo modo que o modelo democrático não deve ser entendido como um modelo perfeito e acabado” (SOUSA, 2006, p. 8). Rosanvallon (2017) estabelece cinco funções para que um processo eleitoral possa ser considerado um instrumento democrático de excelência: (1) uma função de representação (ao estabelecer representantes de diferentes grupos sociais); (2) uma função de legitimação (das instituições do governo); (3) uma função de controle sobre os representantes (no que tange a pressão dos cidadãos sobre as promessas feitas pelos representantes); (4) uma função de produção de cidadania (ao assegurar a questão do sufrágio universal, ou seja, uma pessoa um voto); e (5) função de animação da deliberação pública (ao se referir aos debates eleitorais).

Apesar disso, Beetham (1998) nos lembra que a razão de tudo em um processo democrático é o cidadão e os seus direitos, utilizando-se de instituições políticas fortes. Sendo assim, para que se tenha um regime democrático consolidado (ou pleno) alguns princípios básicos têm de ser respeitados: a efetividade, a liberdade, a igualdade e a responsabilidade no que tange a independência dos poderes do Estado, a preservação do Estado de Direito, o respeito aos direitos humanos (como a liberdade de expressão e de associação) e a competição multipartidária.

A quantidade é vasta de conceitos para definir democracia, assim como são as diferentes formas em que o resultado prático é apresentado nos desenvolvimentos políticos e econômicos que percorrem a história da conjuntura nacional e internacional, sendo que o passar o tempo moldou regimes democráticos à procura de alternativas para os desafios que iam se apresentando e as mudanças no sistema internacional. Deste modo, o resultado prático da democracia, que agrega diversos regimes políticos derivados do conceito de “governo do povo” – ficando sujeito a distintas interpretações –, é bem diverso (SOUSA, 2006).

Por isso, Sousa (2006, p. 8) traz uma definição de democracia como “uma forma de Governo assente no consentimento popular, permitindo aos cidadãos participar nas decisões políticas ou eleger representantes nos órgãos governamentais”. O mais importante é que, em um regime democrático, o poder se encontra limitado, a alternância do governo esteja garantida através das eleições, os governados mantenham todos seus direitos civis perante seus governantes, a competitividade política esteja sempre presente e a liberdade respeitada.

### **1.1.2 Federalismo**

O Federalismo, como um modelo de política de governo, trata de uma forma específica de fragmentação do poder político. A existência de diversos níveis de governo é necessária para a existência do sistema federalista, pois o país é articulado em diferentes níveis de governança, dividido em governos regionais e um governo central, tendo cada um as suas funções (BERAMENDI, 2007).

Se pensarmos na diferença que um sistema federalista consegue apresentar, podemos ver que ele altera o conjunto de opções e restrições dos atores em dois níveis de governo, o que modifica suas escolhas assim como a estrutura política. Analisando o que economistas diriam 30 anos atrás sobre o federalismo, teríamos a ideia de que esta estrutura política melhora a democracia, as burocracias e os mercados. Hoje em dia a resposta seria um pouco mais

pessimista. Mas é preciso entender que os efeitos, tanto políticos quanto econômicos, de se estabelecer o federalismo são multidimensionais, complexos e dependem de diversos outros fatores. Assim é muito mais difícil hoje fazer uma correlação sobre os efeitos da adoção de um Estado federativo (BERAMENDI, 2007).

A capacidade de adaptar comunidades de diferentes gostos políticos e proteger suas liberdades é elogiada no federalismo por teóricos clássicos. Um sistema criado com a intenção de misturar as vantagens resultantes da grandeza e, ao mesmo tempo, da pequenez das nações. Ao conseguir limitar o poder da União, o sistema do federalismo também impede que governos de maior escala se sobressaiam sobre a liberdade política e a boa governança dos de menor escala. Por estas duas situações que se considera que nos grandes e heterogêneos Estados que adotam o Federalismo exista uma condição facilitadora para o estabelecimento, a manutenção e a durabilidade da democracia (BERAMENDI, 2007).

Mas, assim como no caso do Federalismo, o processo de construção das democracias no sistema internacional tem sido pautado por avanços e recuos, não sendo linear, contínuo e rápido e também envolvendo diversos fatores, atores e sendo caracterizado pela multidimensionalidade. De modo que uma intervenção militar pode acontecer em um dia ou algumas semanas, um regime democrático para se consolidar em todos os âmbitos pode demorar décadas. Apesar disso, a globalização da democracia no mundo pós-Guerra Fria se mostra bem evidente – ainda que com percalços (SOUSA, 2006).

A importância então de se definir Democracia e Federalismo vem também da situação de que ambos Estados a serem analisados neste trabalho são Democracias federalistas. A diferença estrutural entre as democracias federais do Brasil e da Alemanha consiste no tipo de eleição dos chefes de Estado e no seu sistema de governo: no caso brasileiro as eleições são diretas em um sistema de governo presidencialista, enquanto que na Alemanha as eleições para o chefe de Estado são indiretas em um sistema de governo parlamentarista, no qual quem tem poderes é o chanceler e não o presidente (BERAMENDI, 2007).

### **1.1.3 Integração**

Para definir integração, iremos nos basear no conceito apresentado por Joseph S. Nye, que também oferece a definição de Ernst Haas. De acordo com Haas (1958 apud NYE, 1969), integração é o processo através do qual os agentes políticos nos diversos âmbitos nacionais aceitam desviar suas lealdades e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições

tenham poder sobre os Estados que a constituem. Para Nye (1969), integração se constitui através das partes de um todo que criam a interdependência, sendo estas partes a integração econômica, a integração política e a integração social – dos quais, apenas os dois primeiros serão analisados nesta dissertação.

Todos estes conceitos podem ser divididos em subgrupos para uma classificação mais útil e interessante. Ao fazer isto, podemos “indicar a forma em que os diferentes usos do termo integração se relacionam sem ter que decidir a priori qual é prioritário ou o mais fácil de se conseguir”<sup>2</sup> (NYE, 1969, p. 55). Sobre a integração econômica, Nye (1969) trata da definição apresentada por Béla Balassa, abordada por muitos teóricos, que classifica a integração em cinco níveis: a Área de livre comércio, a União aduaneira, o Mercado comum, a União econômica e a Integração econômica total. Estes níveis já foram revisados – e até mesmo ampliados – por outros investigadores e serão melhor abordados quando apresentarmos a teoria econômica de integração. A integração econômica, apresenta-se através do viés comercial e do viés de serviços. A integração política, em quatro categorias: a institucional, a das políticas, a das atitudes e a da segurança. O primeiro ponto da integração econômica, o viés comercial, é a uma análise sobre a proporção das exportações intrabloco em relação as exportações totais da região. A integração econômica de serviços corresponde aos gastos em serviços administrativos em relação percentual ao Produto Nacional Bruto.

Quanto a integração política, o primeiro ponto – institucional – trata da construção jurídica do bloco (da parte institucional), das criações de normas para a região, onde será feita a análise sobre o quanto de poder o Estado deverá ceder para a instituição supranacional. No segundo ponto é onde são elaboradas as políticas voltadas à educação, políticas monetárias, políticas financeiras, além das que dizem respeito a redução das assimetrias intrabloco. O terceiro aspecto diz respeito a integração das atitudes para a promoção da comunidade por ONGs, pela sociedade civil – para o desenvolvimento do que chamamos de sentimento de identidade comum –, ou através da obrigação mútua. Por fim, a integração da segurança na qual os participantes trazem suas atenções para a preservação da paz e de questões democráticas dos Estados (NYE, 1969).

---

<sup>2</sup> Tradução do original em espanhol: “indicar la forma en que los diferentes usos del término integración se relacionan, sin tener que decidir *a priori* cuál es prioritário o más fácil de lograr” (NYE, 1969, p. 55).

#### 1.1.4 Poder

Antes de entrar na conceituação de poder, faz-se interessante trazer uma questão levantada por Mearsheimer (2007): porque os Estados buscam o poder? Sua resposta é baseada em cinco hipóteses que fazem referência ao sistema internacional, sendo que nenhuma delas, por si só, apresenta motivos que obriguem os Estados a terem um comportamento competitivo, mas, em conjunto, são boas as razões de os Estados pensarem (e até agirem) de maneira agressiva.

A primeira destas hipóteses diz respeito ao sistema internacional ser anárquico (o que não quer dizer contemplado pela desordem); a segunda se refere a forte capacidade militar que as grandes potências possuem, que lhes traz os meios para destruírem umas às outras; a terceira hipótese trata da incapacidade de os Estados terem total certeza das intenções dos outros países; a quarta é a de que o fim primordial dos Estados é a sobrevivência e, para isso, precisam manter sua integridade territorial bem como a autonomia da ordem política interna; e, por fim, a quinta hipótese diz que as grandes potências são atores racionais. Assim, consideradas em conjunto, elas geram grandes incentivos aos Estados pensarem e agirem de maneira ofensiva e em busca de mais poder (MEARSHEIMER, 2007).

No campo de estudos das Relações Internacionais, o conceito de poder é central. Ele é a produção de efeitos em atores que moldam a capacidade de controlar seus destinos através das relações sociais. Os primeiros conceitos surgem de nomes clássicos do realismo, como Edward Carr e Hans Morgenthau, sendo deste último o pensamento de que os estadistas pensam e atuam de acordo com seus interesses voltados ao poder e que este é o objetivo imediato dos Estados. Nestes primeiros conceitos definiram o poder unicamente em termos da capacidade militar. As críticas ao realismo colocaram em perspectiva outros autores no momento em que estes davam outro enfoque para o conceito de poder, e não apenas em termos da capacidade militar (BARNETT; DUVALL, 2005; BERENSKOETTER, 2007).

Ainda dentro do pensamento do Realismo, Mearsheimer (2007, p. 67) acredita que “os estados possuem dois tipos de poder: latente e militar”. O latente diz respeito às questões socioeconômicas que dão respaldo a construção do poderio militar de um Estado, se baseando fundamentalmente em sua riqueza e na dimensão total da população, que precisam de dinheiro, tecnologia e pessoas para que se conceba uma força militar latente. Já o poder militar se baseia na dimensão e na capacidade do exército de um Estado, bem como na capacidade de sua força aérea e naval que lhe dá suporte. Para Rochman (1999), a avaliação de poder está dentro da concretização das ideias e anseios que permeiam a questão central do Realismo, porém não se



restringe a apenas isso e a teoria também não explica todos os acontecimentos internacionais. É claro que ela fornece instrumentos para avaliação em termos de poder e, mesmo com as mudanças da história contemporânea, deve ser levada em consideração dado que elementos econômicos e sociais podem ser utilizados ao almejar objetivos políticos.

Max Weber traz o conceito de poder como a oportunidade de fazer prevalecer a sua vontade em um relacionamento social, não importando no que a oportunidade é baseada, sem resistência (BERENSKOETTER, 2007). Para Keohane e Nye (2012), conforme expressam em seu livro “*Power and Interdependence*” lançado originalmente em 1977, a primeira de suas definições não é muito diferente. Na primeira abordagem, o poder é a capacidade do ator de induzir outro ator a fazer algo que de outra forma não o faria a um custo baixo. Eles também expressam o poder em termos de controle sobre recursos ou como o potencial para afetar resultados, mas analisam que, em ambas as situações, mensurar o poder não é algo simples. Até porque também existem poucas relações de um para um, onde o poder é mensurado seja em termos de controle sobre recursos ou como potencial para atingir resultados.

Em meio as críticas que foram surgindo aos conceitos do Realismo, também podemos ver a definição de poder trazida por Nye (2004) ao abordar o conceito de *Soft Power*. Ao contrário do *Hard Power* – que é a utilização da coerção através de meios militares ou pressões econômicas –, representa a habilidade de influenciar a preferência dos outros, através da atração, geralmente por meios políticos ou diplomáticos. Nye trata do *Soft Power* como “a segunda face do poder”<sup>3</sup> (2004, p. 5), é a habilidade de moldar a preferência dos outros Estados, fazer com que eles queiram o resultado que você espera através da cooperação e não através das ações coercitivas utilizadas pelo *Hard Power*. “Hard e soft power são relacionados porque eles são ambos aspectos da habilidade de alcançar o propósito de alguém ao afetar o comportamento de outros. A distinção entre eles é de grau, tanto na natureza do comportamento quanto na tangibilidade dos recursos”<sup>4</sup> (NYE, 2004, p. 7).

Mattern (2007) discorda um pouco da leveza quanto ao conceito apresentado por Nye e afirma que o *Soft Power* não é tão brando assim. Se ele é a função de uma atração construída em um meio coercitivo de trocas comunicativas, ele dificilmente evita a competição entre os atores. Bem pelo contrário, ele depende da competição entre os atores sob a ideia de realidade da atratividade.

---

<sup>3</sup> Tradução do original em inglês: “the second face of power” (NYE, 2004, p. 5).

<sup>4</sup> Tradução do original em inglês: “Hard and soft power are related because they are both aspects of the ability to achieve one's purpose by affecting the behavior of others. The distinction between them is one of degree, both in the nature of the behavior and in the tangibility of the resources” (NYE, 2004, p. 7).

Para Krasner (2009), o poder comanda o sistema internacional e, inclusive, é o poder do mais forte que molda e reflete as ações das instituições. Se mudam os interesses ou o poder, as instituições se moldarão de acordo. E, mesmo considerando a institucionalização fraca, as instituições conseguem fazer com que os Estados com menos poder estejam adequados aos resultados esperados por elas. No mesmo sentido, Hurrell (2005) acredita que não é necessário analisar sob o aspecto do realismo para que saibamos que as instituições não se preocupam somente com propósitos liberais – tais como resolver problemas comuns ou promover valores compartilhados –, mas que possuem sim poder e refletem e implementam os interesses dos Estados mais fortes, visto que a maioria dos demais Estados são os que apenas seguem as regras do jogo.

De modo geral, o conceito de poder é complexo e contestado nas diversas linhas de pensamento, principalmente pela conjuntura de que cada escola de pensamento analisa de uma forma como as relações sociais moldam as escolhas dos atores. Se houveram falhas nas tentativas teóricas de se analisar o poder no passado, foi pelo juízo de se basearem em apenas um aspecto para definir poder. Mas não é através de tão-somente um aspecto que devemos analisar e captar a forma de poder nas Relações Internacionais (BARNETT; DUVALL, 2005). As considerações de poder, outrora dominadas pelos conceitos de poder militar, tiveram uma mudança conceitual no momento do fim da Guerra Fria, com crescimento da importância do poder econômico, pelo aumento do comércio mundial, das produções das multinacionais em escala global (CAREY, 2008).

Além destas definições apresentadas, cabe estabelecer algumas ponderações sobre a relação entre poder político e poder econômico. Dada a aparente incapacidade de garantir a paz e a estabilidade, seja pelas mãos do Estado, seja pelo direito internacional ou pelas Organizações Internacionais (OIs), a crescente interdependência e a demonstração histórica de que qualquer ruptura no sistema representa a possibilidade de uma crise internacional, faz-se necessário buscar alternativas para as ações do Estado. Neste aspecto, uma possibilidade que se apresenta é a da transferência das questões problemáticas Estatais para outra esfera de poder. O internacionalismo não é de fato uma doutrina contrária ao conceito de nacionalismo ou Estado-Nação, mas uma afirmação de que a época em que vivemos exige uma definição de objetivos que transcendem os limites constitucionais e históricos dos Estados (MOREIRA, 1997).

Apenas há pouco tempo que a autonomia da política econômica internacional se livrou da percepção em que as resoluções mundiais eram centradas nas guerras, passando ao

entendimento, na literatura recente, de que a intervenção Estatal é sobretudo econômica. Deste modo que devemos dar atenção a interdependência entre política e economia: por um lado, a política determina o formato da atividade econômica e a orienta para o sentido que melhor servir os grupos de interesse. Por outro lado, o processo econômico lida com a redistribuição de poder e riqueza, transformando a relação de poder entre os grupos. Sendo assim, a dinâmica das relações internacionais do mundo moderno acontece em função da interação entre economia e política, de acordo com Robert Gilpin (1975) citado por Moreira (1997). Poucos fatores da economia mundial deixam de ter consequências nas relações entre os países, bem como a situação econômica interna dificilmente não é afetada pela política internacional de um certo país (MOREIRA, 1997).

Assim, mesmo sendo correto afirmar que se faz necessária uma estrutura política para que haja atividade econômica, não há uma relação unidirecional para tal situação onde a política controle a economia, pois a economia tem uma diligência autônoma e o seu desenvolvimento desigual entre os Estados que reorganiza a base para o poder político. Ou seja, há uma lógica entre a política e a economia, pois ambas se influenciam, mas é errado pressupor que a política é manipulada pela economia ou o que esta seja manejada pela política. Tanto a regulação política cria a estrutura necessária para haja atividade econômica, de acordo com os mercantilistas, como a dinâmica da economia influencia o poder político, como defendem os marxistas (JACKSON; SØRENSEN, 2007).

### **1.1.5 Regionalismo**

O regionalismo é uma forma multidimensional de integração entre Estados (no mínimo três, na maioria dos casos) que engloba aspectos econômicos, políticos, culturais e sociais, expandindo o conceito das atividades regionais para além da criação de acordos de livre-comércio ou regimes securitários. Também pode ser considerado como uma forma de se construir um objetivo estratégico para a região, constituindo uma identidade e uma coesão regional (BORZEL; RISSE, 2016a; FARRELL, 2005).

Farrell (2005) nos lembra bem que não há razão para se aceitar algum modelo de regionalismo como paradigma a ser seguido, tanto quanto é sensato dizer que não se tem como aplicar um modelo existente à outra região sem que sejam feitas algumas adaptações, pois se faz necessário analisar as condições – políticas, econômicas e sociais – e o contexto de cada

caso para entender o regionalismo. No campo de estudos, é comum categorizar o regionalismo em duas ondas desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

A primeira onda vem dos anos 1950 com o surgimento da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e da Comunidade Econômica Europeia (CEE) com as ideias do Neofuncionalismo de Ernst Haas adaptando os pensamentos do funcionalismo de David Mitrany. Nos anos 1980 o debate era entre os supranacionalistas<sup>5</sup> e os intergovernamentalistas, enquanto os processos de integração avançaram durante os anos 1990, que permitiu o surgimento da nova onda de estudos. A segunda abordagem vem como a ideia de Börzel e Risse (2016a) e Farrell (2005) de uma forma multidimensional de integração englobando aspectos econômicos, políticos, culturais e sociais, onde a região não é apenas algo estático, mas sim algo em transformação<sup>6</sup>.

A maior parte dos estudos sobre regionalismo é focado no seu entendimento como uma criação de instituições liderada pelo Estado de cima para baixo. Mas esta visão é criticada através desta nova abordagem de regionalismo, pela negligência que se fazia aos processos espontâneos, que ocorrem de baixo para cima, de regionalização e que envolvem diversos outros atores não-estatais (BÖRZEL; RISSE, 2016a). Para Fawcett (2005), o conceito se apresenta como uma política e um projeto onde atores estatais e não-estatais cooperam e coordenam estratégias dentro de uma dada região. O objetivo do regionalismo é buscar metas comuns em um ou mais âmbitos – econômico, político, social. Assim, ele varia desde a promoção de uma consciência regional (o regionalismo brando<sup>7</sup>) até a consolidação de grupos regionais consolidados por acordos e organizações interestatais (o regionalismo duro<sup>8</sup>).

É claro que o regionalismo está bem estabelecido na Europa, mas a tendência (e até um perigo) em usar o modelo europeu como base sob a qual outras formas de regionalismo são julgadas sob aspectos institucionais, políticos e sociais resulta em um entendimento menos que adequado sobre o que realmente acontece nestes outros regionalismos. Outras regiões também estão em processos de integração – no mínimo no âmbito econômico – mas não através do modelo europeu. Para tal situação ser mais adequada e que se consiga entender melhor a construção de uma comunidade regional devemos fazer algumas perguntas como: (a) quem está por trás e qual o tipo de projeto regional que está sendo construído? (b) quais são os

---

<sup>5</sup> Supranacionalismo pode ser visto através do agrupamento e ou através da delegação. O agrupamento diz respeito ao exercício conjunto dos direitos de soberania, enquanto na delegação há a transferência de direitos para organizações supranacionais para, por exemplo, a resolução de litígios (BÖRZEL; RISSE, 2016a).

<sup>6</sup> As demais teorias de integração tratadas neste parágrafo serão explanadas no ponto a seguir (1.2).

<sup>7</sup> Soft regionalism.

<sup>8</sup> Hard regionalism.

procedimentos e como estes processos estão moldando a comunidade regional? Estas questões devem propiciar um bom começo de entendimento para analisar cada caso de regionalismo (FARRELL, 2005; ACHARYA, 2012).

#### **1.1.6 Hegemonia regional**

Apesar de o termo Hegemonia geralmente ser interpretado como a dominação do sistema – do mundo inteiro –, o conceito pode ser aplicado de maneira mais restrita no sistema, descrevendo assim regiões mais específicas – como a Europa, a América do Sul ou até o Nordeste Asiático. Assim, pode-se fazer a distinção entre as hegemonias globais (as que dominam o mundo) e as hegemonias regionais (que dominam áreas geográficas mais específicas do sistema), de acordo com Mearsheimer (2007).

De acordo com Jackson e Sørensen (2007), os tipos de recursos essenciais para que uma hegemonia cumpra sua função envolvem a temática da multiplicidade de poder, ou seja um recurso de poder que pode ser utilizado em diversos âmbitos: a força militar não é útil apenas na guerra. Ela pode ser utilizada e potencializada dentro da política externa do país – os Estados Unidos empregaram sua força militar para conter o avanço soviético na Europa e, com isso, tornaram-se mais influentes em outros âmbitos dentro do continente europeu, como o comercial.

Neste caso, o recurso de poder militar possibilitou que fossem fortalecidas as relações de poder econômico. Para além do poder militar, faz-se necessário ter o controle sobre o poder econômico que se quatro tipos: matérias-primas, mercados, capital e a vantagem comparativa do líder hegemônico no que tange a produção de bens de alto valor (JACKSON; SØRENSEN, 2007). Segundo Nolte (2010), para que um Estado seja definido como uma potência regional ele tem que: (1) articular sua pretensão como o líder de uma região; (2) possuir os recursos materiais (militares, econômicos e demográficos), organizacionais (políticos) e ideológicos para sua projeção de poder na região; e (3) ter uma grande influência nos assuntos regionais.

Além disso, é esperado que uma potência regional seja um Estado que: (i) econômica, política e culturalmente esteja interconectado com toda a região; (ii) exerça sua influência através de estruturas de governança regional; (iii) influencie de maneira significativa a delimitação geográfica e a construção política e ideológica da região; (iv) articule e defina um projeto ou identidade regional; (v) proporcione um bem coletivo à região ou que participe de forma a obter isso; (vi) defina a agenda de segurança regional; (vii) sua liderança regional seja

reconhecida ou ao menos respeitada pelos demais Estados e especialmente por outras potências regionais; e (viii) seja integrado em fóruns e instituições globais onde possa articular e representar os interesses da região (NOLTE, 2010).

Neste sentido, a potência regional pode adotar três tipos de estratégias: (1) uma estratégia imperialista (a qual pode levar a um império regional); (2) uma estratégia de hegemonia em si; e (3) uma estratégia de liderança regional, a qual pode ser iniciada pela potência regional ou por seus seguidores. Ademais, o “principal critério para se diferenciar entre as várias estratégias das potências regionais são os objetivos (interessado em si mesmo ou no coletivo) e os meios (da intervenção militar a persuasão)”<sup>9</sup> (NOLTE, 2010, p. 898). Devemos destacar novamente que, neste cenário de como agir, as potências regionais acabam por ter de atuar em duas frentes: em uma os seus privilégios quanto a hierarquia regional, em outra o desafio à ordem global corrente (NOLTE, 2010).

Thomas Pedersen (2002) classifica-as em apenas dois tipos: a hegemonia unilateral e a hegemonia cooperativa. A hegemonia unilateral é da definição clássica, menos estável que uma hegemonia cooperativa e suscetível a ter de manter diversos *free riders*<sup>10</sup>, a não ser que se utilize da coerção. A hegemonia cooperativa é uma forma de dominação mais branda, atuando através de arranjos institucionais e baseada em uma estratégia à longo prazo. As pré-condições para que a hegemonia cooperativa aconteça são: (1) a capacidade de agregar poder (a capacidade de convencer os outros Estados a unirem-se pelo projeto regional); (2) a capacidade de compartilhar o poder com os Estados mais frágeis; e (3) a capacidade do compromisso para com uma estratégia de longo prazo de institucionalização regional (PEDERSEN, 2002; NOLTE, 2010).

Ainda é possível fazer uma distinção quanto a hegemonia cooperativa: podemos considerar que existe uma ofensiva e uma defensiva. A ofensiva geralmente é a que se utiliza muito do *Soft Power* (seja através do poder econômico, influência ideológica e cultural, especialização tecnológica) e dispõe de pouco ou nenhum poder militar. A hegemonia cooperativa defensiva é referente a grandes potências que perderam poder militar (comparadas a outras grandes potências) assim como Estados que são considerados fracos, mas que tentam compensar suas deficiências através das instituições. A Alemanha conseguiu representar os dois

---

<sup>9</sup> Tradução do original em inglês: “...main criteria for differentiating between the various strategies of regional powers are the objectives (self-interested or collective) and the means (from military intervention to persuasion)” (NOLTE, 2010, p. 898).

<sup>10</sup> *Free riders*, os parasitas (ou caroneiros), são empresas, pessoas ou Estados que usufruem de algum bem sem ter contribuído ou pago por isso (CAMBRIDGE DICTIONARY, 2017).

casos de hegemonia cooperativa: atuando defensivamente, logo após a Segunda Guerra Mundial – em busca de estabilidade e reabilitação através das instituições que foram sendo criadas através da integração europeia – e ofensivamente – após conseguir se reestabelecer no sistema internacional (PEDERSEN, 2002; NOLTE, 2010).

Do ponto de vista econômico, segundo Douglas North (1990), as instituições e a mudança institucional afetam o desempenho das economias, tanto em um determinado momento quanto ao longo do tempo. As instituições existem devido às incertezas relacionadas à interação da humanidade. São as restrições entre as relações que concebem a estrutura dessa interação. No entanto, as instituições variam muito nas suas consequências para o desempenho econômico. Algumas economias se desenvolvem com as instituições produzindo o crescimento e o desenvolvimento, enquanto outras instituições produzem a estagnação. Börzel e Risse (2016a) definem instituições como conjuntos de normas, procedimentos e regras que possibilitam tanto quanto restringem as ações e o comportamento dos atores com certa previsibilidade.

Para os Estados fortes (que ditam as regras do sistema) as instituições se tornam instrumentos mais confiáveis e até rentáveis para se alcançar o domínio. Enquanto que para os Estados mais fracos (que apenas seguem as regras) as instituições oferecem três diferentes oportunidades: (1) tentar restringir, através de regras e procedimentos, os Estados mais poderosos; (2) tornar conhecidos os seus interesses nos fóruns mais amplos de modo a conquistar o apoio de outros Estados; e (3) abrir caminho para a criação de coalizões para estabelecer novas normas conforme os seus interesses ou que ao menos possam restringir a força dos Estados mais poderosos. De qualquer forma, o conceito da hegemonia cooperativa entende que a institucionalização regional é ditada pelas estratégias e interesses da potência regional (NOLTE, 2010).

Para Wallerstein (1996), a busca pela hegemonia é uma busca por vantagens que nunca são totalmente alcançadas. Quando a rivalidade é substituída pela hegemonia não significa que o poder hegemônico pode fazer o que quiser, mas sim que ele pode impedir que os outros façam coisas que poderiam alterar as regras – ou o próprio sistema – significativamente.

Potências regionais são como atores que têm que desempenhar papéis bastante diferentes em duas peças que são exibidas no mesmo teatro: em um palco, eles estão defendendo seus privilégios na hierarquia de poder regional prevalecente. Em um segundo palco, eles estão desafiando a atual ordem global. De vez em quando, a combinação de ambos os papéis pode criar problemas de credibilidade e coerência, tanto para os espectadores quanto para os atores, enquanto outros atores – pequenos e grandes – estão tentando modificar o script e reatribuir os papéis da peça<sup>11</sup> (NOLTE, 2010, p. 901).

Assim, tendo abordado e desenvolvido alguns conceitos importantes para o prosseguimento deste trabalho, na próxima etapa deste capítulo trataremos das abordagens às teorias de integração, tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista político, dando um especial enfoque nas teorias da interdependência complexa, de Robert Keohane e Joseph Nye, e a Intergovernamentalista, com o trabalho expoente de Andrew Moravcsik.

## **1.2 Abordagem às teorias de integração**

Quando lidamos com as teorias de integração, podemos, de acordo com as nossas leituras, analisá-las sob duas perspectivas: a teoria econômica e as teorias políticas de integração. A exposição do conceito de integração econômica de Nye já trata, de alguma maneira, aspectos iniciais da teoria econômica, como as definições dos níveis de integração apresentadas por Béla Balassa. De acordo com Appleyard, Field e Cobb (2010), quando os Estados buscam coalizões no âmbito econômico, abrem portas ao livre-comércio para lograrem algum benefício da abertura econômica sem perder o controle sobre as mercadorias, serviços e estruturas de produção. Neste esquema de níveis apresentado, quanto mais eliminarem as restrições sobre a circulação de bens e serviços, mais perdem controle da economia.

Para Gavin e De Lombaerde (2005), os Estados se engajam nestes sistemas pelo benefício que um mercado internacional ampliado pode fornecer. Arranjos como o de uma União aduaneira contribuem para algumas vantagens particulares enquanto alteram a estrutura de mercado existente. De acordo com Cavusgil, Knight e Riesenberger (2010), os Estados procuram alcançar quatro objetivos ao iniciarem um processo de integração: expansão de

---

<sup>11</sup> Tradução do original em inglês: “Regional powers are like actors that have to play rather different roles in two plays that are exhibited in the same theatre: On one stage they are defending their privileges in the prevailing regional power hierarchy. On a second stage they are challenging the current global order. From time to time, the combination of both roles may create problems of credibility and coherence, both for the spectators and the actors, while other – minor and major – actors are trying to modify the script and reassign the roles of the play” (NOLTE, 2010, p. 901).



mercado, economias de escala, atração a Investimentos Estrangeiros Direitos (IED) e o fortalecimento de defesas e políticas. Quanto a expandir o mercado, sem barreiras comerciais entre os Estados, aumenta a escala dos mercados para as empresas participantes assim como a diversidade de bens e serviços para os consumidores.

Em segundo lugar, atingir economias de escala, pois o aumento do mercado faz aumentar a possibilidade de uma maior produção em escala, aumentando a eficiência e diminuindo custos (inclusive os do consumidor). Em terceiro, a atração a investimentos externos ao bloco reflete a opção de empresas estrangeiras que tendem a preferir investir em países que fazem parte de algum bloco econômico pelo fato de poderem exportar seus produtos aos demais países do agrupamento. Por fim, o fortalecimento de defesas e políticas porque a integração proporciona uma melhor defesa em relação aos países que não participam de um bloco, melhorando a inserção no cenário internacional dos Estados participantes (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERGER, 2010).

Os níveis básicos de integração são classificados em: Área de livre comércio, União aduaneira, Mercado comum, União econômica e Integração econômica total. O primeiro nível de integração, a Área de livre comércio, implica em concessões comerciais generalizadas, compreendendo toda (ou parcialmente) a pauta comercial entre os países envolvidos. Todos os países membros eliminam tarifas dos produtos de cada um deles, mantendo independência para estabelecer políticas e barreiras comerciais aos países de fora da integração. No segundo nível, a União aduaneira, além de todas as tarifas entre os países serem eliminadas, o grupo adota uma política comercial externa e comum aos não-pertencentes do bloco – a adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC). Além de atuarem de maneira uníssona na negociação de acordos comerciais dos quais não participam, acabam por enfrentar choques externos com medidas definidas em conjunto. É o caso do Mercosul (APPLEYARD; FIELD; COBB, 2010; BAUMANN; CANUTO; GONÇALVES, 2004; PORTO, 2009).

Chegando ao estágio seguinte (terceiro), o Mercado comum, a união aduaneira é complementada com a plena mobilidade de fatores de produção entre os integrantes, ou seja, livre circulação de mão de obra e capital entre os mercados da região. Neste nível, faz-se necessário compatibilizar as legislações trabalhistas, previdenciárias e de capital, entre outras, demandando a existência de instituições supranacionais para gerir estes aspectos de forma igualitária. Já na quarta etapa, a União Econômica, os países acrescentam ao Mercado comum a unificação de instituições econômicas e a coordenação de política econômica em todos os membros. A política macroeconômica perde certo grau de liberdade e, apesar de ainda existirem

entidades separadas, as instituições supranacionais tem poder de decisão sobre os Estados-membros (APPLEYARD; FIELD; COBB, 2010; BAUMANN; CANUTO; GONÇALVES, 2004; PORTO, 2009).

Para Appleyard, Field e Cobb (2010), quando em uma União econômica adotar-se uma moeda comum, a etapa passa a ser chamada de União monetária. É o caso dos membros da União Europeia, aderentes da moeda comum – o euro – a partir do Tratado de Maastricht, assinado em 1992, e que estão a transferir poderes para um âmbito supranacional (BAUMANN; CANUTO; GONÇALVES, 2004; PORTO, 2009). Balassa caracterizava esta etapa, de unificação total das políticas e instituições, como Integração econômica total (NYE, 1969).

No que diz respeito às teorias políticas de integração, iremos apresentar o que Ramos (2005) classifica como teorias clássicas da integração – o Federalismo, o Funcionalismo e o Neofuncionalismo – e as teorias e abordagens recentes à integração – das quais se sobressaem o Neoinstitucionalismo e a Interdependência Complexa, em um viés liberal e o Intergovernamentalismo.

### **1.2.1 Federalismo**

Entre as clássicas, o Federalismo desponta como uma política, pensando estrategicamente na criação de uma união federal entre os países da Europa, em busca da paz e de sua manutenção. Ela propõe a integração através de um quadro institucional, no qual os Estados preservariam certa autonomia. O pensamento se utiliza de uma divisão dos poderes, favorecendo as pessoas no sistema de controle e equilíbrio, baseado num documento constitucional para a solução dos conflitos (OLIVEIRA, 2002).

Nesta ótica, a ideia é que uma organização política supranacional possa gerir os interesses das partes utilizando-se de instituições eficazes desenhadas para tal função. Ou seja, não se trata apenas de uma cooperação entre governos, uma vez que se faz necessário transferir poderes soberanos do Estado para instituições supranacionais (RAMOS, 2005). Incentivador desta teoria, Winston Churchill, mostrava-se favorável à ideia da criação dos Estados Unidos da Europa (OLIVEIRA, 2002). Apesar do apelo intelectual, o federalismo nunca se mostrou como uma rota de sucesso para a integração política, sendo que os casos de maior sucesso foram atingidos sob circunstâncias políticas incomuns – como a Suíça e o Estados Unidos (GILPIN, 2001).

### 1.2.2 Funcionalismo

O funcionalismo, cuja início remonta o período entre as duas Guerras Mundiais, corresponde à busca por soluções pacíficas, sendo o foco dos trabalhos de David Mitrany. Um dos fundamentos principais da teoria está em assumir que as construções políticas se estabelecem pela primazia econômica (RAMOS, 2005). Representando uma tentativa liberal de basear seus modelos teóricos através de um método fundamentado na observação científica do mundo real, os funcionalistas utilizavam a função como parâmetro para criar organizações, desvinculando-as dos projetos políticos e atribuindo-as ao cumprimento de questões técnicas (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Deste modo, os Estados administrariam em conjunto e o desempenho das organizações supranacionais seria mais eficiente. Com o crescimento destas organizações, os Estados estariam ligados por redes, fazendo com que os órgãos supranacionais assumissem funções que os governos não assumiriam sozinhos, de acordo com Nogueira e Messari (2005). Os funcionalistas acreditavam que “as estratégias de cooperação e integração eram mais eficientes, técnica e racionalmente, na promoção do crescimento econômico e na distribuição de benefícios sociais” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 77). Com as instituições funcionando, em tempo, os Estados veriam as vantagens da cooperação pacífica e a diminuição da importância dos limites políticos, fazendo com que o resultado das experiências bem-sucedidas transbordasse (*spillover effect*) para outros âmbitos da vida social (GILPIN, 2001; NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

### 1.2.3 Neofuncionalismo

Baseando-se nas ideias de Mitrany, Ernst Haas desenvolveu o chamado Neofuncionalismo, e aplicou sua teoria tanto a instituições internacionais como ao processo de integração da Europa. Nesta abordagem, porém, a dimensão política é incorporada, não sendo somente a racionalidade técnica que garante a continuidade do processo (GILPIN, 2001; NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Para Mariano e Mariano (2002, p. 55), a ideia do *spillover* é que “a integração, ao se aprofundar, mobiliza grupos de interesses existentes na sociedade contra ou a favor do processo. A sociedade não se limita apenas a respeitar os acordos feitos entre os governos, buscando formas de melhor intervir e participar das negociações”.

Haas enxerga o *spillover* como não tão fragmentado, mas mais dependente da movimentação dos governos e tomadores de decisão. Ele acredita que é preciso compreender

como os grupos de interesse dentro de um Estado influenciam as elites nacionais a transferirem parte de sua soberania à uma organização supranacional, além de convencer – que cabe as organizações internacionais – o governo a manter ou até ampliar a integração. Para o Neofuncionalismo, deve existir uma mescla entre o saber técnico e o trato político, fator que é essencial para o sucesso dos modelos de integração (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

A conclusão da teoria com respeito ao *spillover* é que há a necessidade de criação de uma burocracia voltada a cuidar das situações no âmbito da integração, de preferência supranacional, o que permitiria melhor trato as diferenças nacionais (MARIANO; MARIANO, 2002). As ideias desta teoria influenciaram demasiadamente o pensamento de investigadores e os grupos de interesse sobre a integração regional europeia: a Europa Ocidental em seus esforços para criar o Mercado Comum e a moeda europeia tratavam que uma União Econômica e Monetária forçaria os próximos passos à uma unificação política e econômica. Apesar disso, o veto em 1967 à adesão britânica a União Europeia deixou claro que a ideia do *spillover* não estava funcionando, levando Haas a contestar sua própria teoria (GILPIN, 2001).

Para alguns críticos esta teoria explica de modo mais adequado o papel das instituições do que os fatores que originam os regionalismos. Além disso, salientam que as expectativas quanto ao enfraquecimento da importância do Estado em comparação as instituições não são válidas pela situação de a maioria dos acordos regionais (afora a UE) terem uma forte orientação estatal. Outro fator é a forte ênfase no âmbito das instituições o que dificulta a aplicação da teoria em outros processos de integração que possuem um nível mais baixo de institucionalização (PINTO, 2007).

#### **1.2.4 Neoinstitucionalismo**

Com os investigadores reconhecendo que as teorias clássicas sobre integração regional se provaram inadequadas, novas abordagens influenciaram o interesse dos cientistas políticos aos estudos sobre teorias de integração (GILPIN, 2001). Dentre estas, o Neoinstitucionalismo e suas vertentes, que abordam o papel das instituições na solução de problemas econômicos, bem como seu impacto sobre a ação dos Estados. A teoria pressupõe que os atores apresentam ao menos algum interesse em comum, levando-os a buscar a cooperação para obtenção de ganhos potenciais (MARIANO; MARIANO, 2002; GILPIN, 2001).

Nesta teoria, o Estado não é o ator principal, ficando este papel a ser desempenhado pelas instituições que são criadas no processo de integração. O Neoinstitucionalismo apresenta

as instituições como entidades formais, porém também consideram a importância do âmbito em que se encontram – em termos de resultados políticos (OLIVEIRA, 2002; RAMOS, 2005). Seu investigador mais proeminente, Robert Keohane, destaca a importância das instituições internacionais de lidarem com problemas como as falhas de mercado e a redução dos custos de transação. Neste sentido, as instituições aumentam os incentivos aos países a resolverem seus conflitos e aumentar a cooperação entre eles. Apesar desta posição ter influenciado o pensamento sobre as instituições regionais, não levou a criação de uma teoria específica de integração política e econômica (GILPIN, 2001).

Na teoria, o regionalismo espelha a necessidade de conter os níveis crescentes de interdependência. A criação da NAFTA (*North American Free Trade Agreement*<sup>12</sup>), por exemplo, permite administrar as interdependências econômicas das últimas décadas na região. Estas iniciativas ajudam a reduzir custos, controlar tensões e unir forças no comércio da região contra desafios internacionais (PINTO, 2007). Há também a ideia de que a integração e a interdependência frustram e abafam o exercício do poder irregular: o México, no contexto da NAFTA, está em uma posição de barganha muito mais favorável com os EUA do que qualquer país do continente latino-americano (HURRELL, 2005).

### 1.2.5 Interdependência Complexa

Ainda dentro do pensamento liberal, surge a teoria da Interdependência Complexa, desenvolvida também por Robert Keohane, mas em parceria com Joseph Nye, em 1977, através do livro *Power and Interdependence*, reformulando a visão estadocêntrica das relações entre povos. A interdependência significa “dependência mútua”, referindo-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou até entre atores de diferentes países, aos níveis econômico, social e político, nem sempre sendo uma relação simétrica, ou seja, não apresenta sempre um benefício mútuo. Na maioria das situações, inclusive, ela é uma interdependência assimétrica, dada a relação entre países desenvolvidos, em desenvolvimento ou subdesenvolvidos (KEOHANE; NYE, 2012; PECEQUILO, 2012; RAMOS, 2005).

Sua teoria retrata um modelo de interação entre estados, amparada em três premissas básicas: a existência de canais interestatais, transgovernamentais e transnacionais que conectam as sociedades; a multiplicidade de temas na agenda internacional sem ordenamento hierárquico claro; e o não uso da força militar entre as partes em situações que conformem uma relação de

---

<sup>12</sup> Tratado Norte-Americano de Livre Comércio.

interdependência complexa. A primeira premissa se refere aos meios de comunicação e de negociação, que podem ser através de contatos informais (entre agentes governamentais e atores privados), de burocratas governamentais, de organizações não-governamentais, empresariais ou até de organizações internacionais (que possuem maior relevância na promoção da negociação (KEOHANE; NYE, 2012).

A segunda premissa, da multiplicidade de temas na agenda internacional, aborda a diversidade de questões temáticas das agendas dos países: desde questões de segurança, armamentos e alianças estratégicas (alta política) até as questões econômicas (baixa política). A terceira trata da não utilização de forças militares nos processos de integração como meio para resolver divergências, dado que os atores estão envolvidos reciprocamente. Nos dias de hoje, em inúmeras situações, o uso da força torna-se tão custoso e sua ameaça tão difícil de acreditar, que uma estratégia no âmbito militar pode ser considerada como um ato Estatal desesperado (KEOHANE; NYE, 2012). Neste cenário, os regimes internacionais é que criam a regulação de consenso, superando a ideia de anarquia, tornando comportamentos como padrões, mas sem necessariamente criar instituições para gerir estas situações (RAMOS, 2005).

### **1.2.6 Intergovernamentalismo**

Entretanto, a mais ambiciosa abordagem em direção a uma teoria de integração política e econômica, desde o Neofuncionalismo, recai sobre o Intergovernamentalismo. Derivada do Neofuncionalismo, Neoinstitucionalismo e outras teorias prévias, ela compartilha da ênfase nos interesses econômicos que se utiliza o Neofuncionalismo. Também enfatiza a importância das instituições internacionais como meio necessário para facilitar e garantir o processo de integração, conforme Gilpin (2001). Apesar disso, defende a proteção à soberania nacional, tratando as negociações como relações de poder entre nações, ou seja, o Estado é o ator principal. Acreditam que o ritmo da integração é guiado pelas ações e interações entre os países, sendo que ela não pode afetar a soberania das nações, que ajustam seu comportamento de acordo com suas preferências (MARIANO; MARIANO, 2002; RAMOS, 2005).

São dois os pressupostos que guiam a ideia intergovernamentalista: o reconhecimento de que existe uma sociedade internacional – ela não é anárquica – e que existem canais abertos para se negociar; e a reafirmação estadocêntrica, tanto nacional como internacionalmente (RAMOS, 2005). A defesa dos intergovernamentalistas é de que o processo de integração da União Europeia foi a forma que os Estados encontraram para defender seus interesses

específicos, internamente, e afirmarem suas políticas, no cenário internacional. O mercado comum, assim, seria a convergência dos interesses Estatais europeus que, ao analisarem este mercado, vislumbravam uma oportunidade de alcançarem seus objetivos indiretamente. A teoria defende que, com os interesses comunitários sendo ofuscados pelos interesses nacionais, haveria uma disputa constante de poder entre os membros, uma vez que cada um agiria defendendo os seus próprios interesses (CALEGARI, 2009).

Na tentativa de criar uma teoria nestes conceitos, tem-se como principal expoente Andrew Moravcsik. Com a publicação de seu livro *The Choice of Europe*, em 1998, seus conceitos baseiam-se nas respostas fundamentais dos Estados a crescente interdependência das economias, dando importância as instituições internacionais na resolução dos problemas da interdependência (GILPIN, 2001). Deste modo, as teses do Intergovernamentalismo aceitam a ideia apresentada da interdependência, porém concebem o Estado como o líder do processo (RAMOS, 2005).

Para Moravcsik (1998), o argumento central é de que a integração europeia pode ser melhor vista como uma série de escolhas racionais dos líderes estatais. Estas escolhas vêm de acordo com os interesses econômicos das influências domésticas, do poder de cada país no sistema internacional e também do papel das instituições internacionais em reforçar a credibilidade dos compromissos interestatais. As principais decisões a respeito de integração seriam explicadas com teorias mais gerais de interesse econômico, barganha e escolhas institucionais apresentadas na literatura geral sobre a cooperação internacional. A integração é então uma forma de cooperação/coordenação política que reduz os custos de transação de seus integrantes e ajusta o comportamento dos Estados às preferências deles mesmos (MORAVCSIK, 1998; MARIANO; MARIANO, 2002).

Moravcsik (1998) propõe um quadro racionalista no qual a negociação internacional seja desmembrada em três fases: a formação das preferências nacionais, a barganha interestatal e a escolha institucional. Em um primeiro momento, é formulado pelos governos um conjunto de preferências nacionais em relação aos Estados que podem surgir nas negociações, estabelecendo a fonte destas – se são de interesse econômico ou geopolítico. Sendo apresentadas as preferências, os Estados desenvolvem estratégias e negociam para alcançar acordos que realizem estas preferências nacionais da maneira mais eficiente do que se fossem agir por conta própria – dependendo da situação em que se encontram, seja uma interdependência assimétrica ou um empreendedorismo supranacional.

Por fim, no terceiro estágio, sabendo do acordo estabelecido, a explicação quanto a transferência de soberania da institucionalização se dá através da escolha por delega-la ou agrega-la as instituições internacionais que asseguram os acordos que foram estabelecidos. Este quadro racionalista não é neutro no que diz respeito a orientação teórica: seu principal instrumento político – pelo qual os atores, individuais ou agrupados, buscam influenciar as negociações – é o do Estado-nação, que age como um ator racional e unitário em nome do seu povo (MORAVCSIK, 1998).

A racionalidade destas ações é caracterizada pelo fato de as decisões que o governo toma não serem aleatórias, pois existe no governo a capacidade avaliativa para buscar nas diferentes alternativas a melhor decisão quanto ao custo-benefício. Apesar do pessimismo na teoria quanto a cooperação, a visão é de que não cooperar pode ser mais prejudicial do que cooperar e não obter os ganhos esperados. Isso porque mesmo auferindo ganhos menores, esta possibilidade que não existiria se não houvesse a cooperação (MARIANO; MARIANO, 2002).

Para Moravcsik (1998), toda teoria deve ser orientada por atores, ou seja, deve destacar as escolhas intencionais dos Estados e de atores sociais, dentro das restrições existentes, ao invés de exaltar as dinâmicas não intencionais de processos estruturais amplos e sem controle. Esta é, segundo o autor, uma das fraquezas apresentadas pelo Neofuncionalismo devido a sua inspiração de buscar os efeitos dinâmicos do sistema (consequências não desejadas, mudanças ao longo do tempo) sem a utilização de uma teoria de base que sustente as restrições externas do sistema (o interesse econômico dos Estados, as restrições políticas), que é onde as mudanças dinâmicas realmente acontecem.

Nos últimos anos, o processo de integração europeu acabou por entrar em uma nova fase, não sendo mais uma instituição que beneficia somente o caráter supranacional (dos interesses comunitários), nem apenas os interesses dos Estados, mas sim acolhendo ambas situações. Nesta nova estrutura provocada pela governação interna, surge uma nova teoria integracionista, vislumbrando na União Europeia um sistema muito mais complexo: a Teoria da Governação Supranacional (CALEGARI, 2009).

Formada pela mescla de tantas outras teorias, a Teoria da Governação Supranacional pressupõe que o processo de integração se dá em dois níveis, extremos opostos: o intergovernamentalismo e a supranacionalidade. Por ser mais flexível, acreditasse que o processo de integração é mais dinâmico e volúvel, variando entre os polos, ora pelas definições dos Estados – associadas ao cenário internacional –, ora pelas instituições supranacionais – ligadas as políticas domésticas (RAMOS; VILA MAIOR, 2007; CALEGARI, 2009).



### 1.3 Espaços de Integração: balanço

Após tratar das conceptualizações e das teorias integracionistas, faz-se interessante organizar um breve balanço quanto as ideias e os espaços de integração. Existem, pois, continuidades e similaridades entre a primeira e a segunda onda do regionalismo. Diversos processos de integração foram iniciados na primeira onda do regionalismo (entre os anos de 1950 e 1970), mas foram renovados ou relançados durante a nova onda (do fim dos anos 1980 aos anos 1990), inclusive, em algumas situações, com um novo nome e até novos Estados-membros. Por este ponto de vista, torna-se difícil separar o que é histórico do que é contemporâneo no caso do regionalismo (SÖDERBAUM, 2016).

Os anos 1990 trouxeram consigo a expansão das instituições regionais e importantes mudanças na ambição, no escopo e na densidade das instituições. Em meio ao fim da Guerra Fria e ao desmantelamento da União Soviética surgiam esquemas de integração econômica (como o Mercosul e o NAFTA) e outros iam se fortalecendo (como a União Europeia). Apenas uma década depois, o início dos anos 2000 testemunhou a intensificação do regionalismo no mundo. Apesar disso, o fim do império soviético trouxe também um período de fragmentações, com o surgimento de novos estados em direção à democracia – e à União Europeia (HURRELL, 2005; FARRELL, 2005).

Por outro lado, a nova onda do regionalismo leva atores, ainda que relutantes, a aumentarem a profundidade de suas integrações e firmarem novos acordos de cooperação através de estruturas institucionais tanto formais como informais. Um destes casos é o da Associação das Nações do Sudeste Asiático<sup>13</sup> (ASEAN), que foi motivada pelas dificuldades econômicas consequentes da crise financeira de 1997 enfrentadas pelos Estados membros. Este ressurgimento do regionalismo é uma resposta a globalização e uma reação à diversos aspectos do sistema internacional atual, que afetam tanto de maneira positiva quanto de maneira negativa os países, que se utilizam do regionalismo como uma estratégia tanto defensiva quanto ofensiva. Outro reconhecimento é o de que o regionalismo também surge das dinâmicas internas de dada região e das motivações e estratégias dos atores – potências regionais (FARRELL, 2005).

Mas esta correlação entre uma hegemonia regional e o regionalismo ainda não é bem explicado pelas teorias de Relações Internacionais. Em um primeiro momento, a existência de uma potência regional hegemônica pode dificultar a construção de canais institucionais na

---

<sup>13</sup> Traduzido do inglês, *Association of Southeast Asian Nations*.

região, de acordo com Pinto (2007). Mesmo assim, é possível identificar quatro maneiras pelas quais a potência regional trabalhe para estimular a criação destas instituições: (1) a criação de um bloco como uma resposta a potência hegemônica real ou potencial; (2) a criação de uma instituição regional para tentar limitar o exercício de poder de uma potência hegemônica; (3) a busca dos Estados mais fracos por um ajustamento regional com a potência hegemônica local de modo que recebam recompensas; e (4) a busca da potência hegemônica pela construção de uma instituição regional (PINTO, 2007).

Na primeira situação, a aceitação pela criação de um bloco vem pelo motivo de contrabalancear o poder de um Estado dominante no sistema e que possa ser percebido como uma ameaça. Como exemplo, a ASEAN (contra o Vietnã), a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral<sup>14</sup> (contra a África do Sul) e o Mercosul (contra os Estados Unidos). Cada uma destas situações tem de ser entendidas à luz do equilíbrio de poder regional que eles proporcionam frente a situação dominante (PINTO, 2007).

No segundo caso, a criação de uma instituição para limitar o exercício de poder tem como o que muitos consideram o principal exemplo a posição alemã no centro da União Europeia, o caso perfeito de uma “armadilha regionalista” (PINTO, 2007, p. 90), sendo que uma das principais motivações era a necessidade de controlar o poderio alemão. A Alemanha, por sua vez, teve de se reabilitar através de uma rede integrada de instituições, tanto no âmbito econômico (com a União Europeia) quanto no militar (com a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN). Esta ideia de limitar os efeitos da desigualdade de poder através do regionalismo ainda é importante na Europa e na Ásia (PINTO, 2007).

A terceira situação, dos Estados mais fracos buscarem um ajustamento regional com a potência hegemônica na esperança de conseguirem uma recompensa, é um caso mais provável de acontecer quando a diferença de poder entre os Estados é muito grande, quando existem poucas alternativas externas e quando o Estado dominante está geograficamente muito perto. O quarto e último, da busca da potência hegemônica pela construção de uma instituição regional, diz respeito a uma situação em que a potência esteja em declínio, o que pode pressioná-la a criar instituições que visem a manutenção dos seus interesses, resolvendo problemas comuns e gerando apoio e legitimidade internacional às decisões por ela tomadas. Se a potência se encontra em uma posição dominante, esta extensão e a construção de instituições pode se tornar desnecessária (PINTO, 2007).

---

<sup>14</sup> *Southern Africa Development Community (SADC).*

Em um viés alternativo, Pedersen (2002) destaca que as empreitadas regionalistas são melhor explicadas examinando a estratégia da maior potência (ou das maiores) da região. Apesar de a capacidade que um Estado possui não determinar uma grande estratégia, a institucionalização regional geralmente é vista como o resultado de uma grande estratégia perseguida pelos Estados fracos ou grandes potências em declínio. Mesmo assim, o que parece relevante ao estudo da institucionalização regional é a visão do poder hegemônico regional: na maioria dos casos em que a institucionalização obteve sucesso, havia uma grande assimetria de poder entre a potência regional (ou mais de uma) que estava em busca da integração regional. Curiosamente, nas regiões em que a institucionalização falhou ou estagnou não havia a presença de uma potência hegemônica.

O que é importante notar é a constante mudança de contexto do regionalismo atual. Ao contrário da segunda onda do regionalismo, que foi pautada pela queda do Muro de Berlim, o neoliberalismo, o Consenso de Washington e a globalização econômica, o regionalismo contemporâneo está moldado por uma ordem global de processos e tendências: a guerra ao terror, as constantes mudanças nos entendimentos de governo e governança, uma ordem global multilateral, pautada pelo crescimento dos países do BRICS (em especial, a Índia e a China) e outras potências regionais, a preocupação sobre a responsabilidade de proteger e intervir, um padrão de novos projetos de processos regionais inter-regionais que se sobrepõe sobre outros e, por fim, mas não menos importante, as recorrentes crises financeiras (SÖDERBAUM, 2016).

Quanto aos efeitos dos processos de regionalismo e integração regional, é esperado que deles resultem o aumento da paz e da prosperidade das regiões e da população. Apesar disso, é surpreendente o quão pouco se sabe sobre os efeitos reais do regionalismo e o quão divididas ainda são as escolas teóricas sobre os efeitos do processo. Dos possíveis resultados, podemos destacar três pontos: (1) o comércio, o crescimento e a prosperidade; (2) a paz e a segurança; e (3) a democracia e os direitos humanos (BÖRZEL; RISSE, 2016b).

Enquanto temos mais evidências atualmente quanto a ampliação de comércio em acordos regionais, os investigadores continuam céticos em tirar conclusões mais firmes quanto a isso (BÖRZEL; RISSE, 2016b). Mingst e Arrenguín-Toft (2017) apresentam algumas ideias quanto as economias regionalizadas que emergiram e resultados quanto ao primeiro ponto: o comércio, o crescimento e a prosperidade. Em primeiro lugar, os acordos regionais de integração melhoram o bem-estar econômico de seus membros através da criação do comércio ou há realmente um desvio de comércio e o bem-estar econômico é reduzido? Através dos acordos de comércio regionais, algum comércio é criado em bens produzidos que tenham uma

vantagem competitiva em relação ao resto do mundo. O desvio de comércio, com Estados não-membros, pode acontecer por causa dos acordos fechados pelo processo de integração que garantem benefícios aos Estados membros, mesmo que o produto do Estado não-membro seja mais eficiente. Porém esta situação de desvio de comércio não é a mais usual.

Em segundo lugar, seriam os acordos regionais um primeiro-passo ou um obstáculo para acordos globais de comércio? Se por um lado eles claramente reduzem o número de atores no cenário das negociações internacionais e aumentam a competitividade de indústrias domésticas, por outro as potências regionais podem acabar por impor as suas vontades. Neste cenário, pode ser mais fácil para que os grupos de interesse consigam articular lobbies e impeçam um comércio mais livre. Os acordos regionais deixam os Estados menos receptivos a cortes tarifários em escala global, já que um comércio mais livre pode acabar prejudicando ganhos já alcançados (MINGST; ARRENGUÍN-TOFT, 2017).

As ideias quanto à manutenção da paz e questões securitárias (2) também são recorrentes de quase todos os processos de integração regional. Apesar de não haver conclusões evidentes quanto a contribuição para a manutenção da paz, é difícil de negar que a OTAN e a Comunidade Europeia (e a União Europeia) contribuíram de maneira significativa para a manutenção da paz no pós-Segunda Guerra Mundial para o continente europeu. Mesmo que a paz europeia tenha sido alcançada na ideia da paz democrática, com o apoio dos Estados Unidos. Na América Central e do Sul, as organizações regionais ajudaram a construir e manter a paz e a segurança regional, mesmo com a sobreposição de Estados membros. Já no caso do continente africano, nem o emaranhado formado pelas organizações regionais (SADC, ECOWAS<sup>15</sup>) impediu que continuassem as guerras civis e transnacionais nesta parte do mundo (BÖRZEL; RISSE, 2016b).

No que diz respeito ao fortalecimento das democracias e dos direitos humanos (3), podemos dizer que é uma das poucas questões em que os investigadores concordam quanto aos efeitos benéficos do regionalismo. Na América Latina avanços significativos ainda estão em processo. A afinidade entre a democratização e a provisão de direitos humanos específicos reside e se fortalece na manutenção da democracia eleitoral. Neste critério, a Europa se apresenta muito à frente. A integração regional trouxe um processo político, econômico e social multifacetado de transformação para a Europa. A noção de Estados-nação baseados na autonomia absoluta pertence ao passado europeu. Trabalhando em conjunto através de meios

---

<sup>15</sup> *Economic Community of West African States* (ECOWAS).

pacíficos os Estados europeus demonstram que é possível trocar a lei da força pela Estado de direito (WHITEHEAD, 2005; GAVIN, 2005; BÖRZEL; RISSE, 2016b).

De modo geral, nos anos 1990 existiam cerca de 50 processos ou acordos regionais ou preferenciais de comércio. Em 2014 estes números já eram de 400, com mais 200 acordos pendentes. Mas, de acordo com dados da Organização Mundial do Comércio (OMC), mais da metade destes são apenas acordos de comércio preferenciais e não mais do que isso. Mesmo assim, é possível ver uma crescente mudança nas integrações regionais no sentido do agrupamento ou da delegação das questões de autoridade (BÖRZEL; RISSE, 2016b; MINGST; ARRENGUÍN-TOFT, 2017).

Não existe, pois, uma teoria que seja única e que responda na totalidade às questões de integração regional. As teorias de cooperação e integração existentes proporcionam boas análises sobre o surgimento de agrupamentos regionais. Todas elas têm suas características e sua melhor utilização depende dos critérios a serem analisados pelo investigador. Além disso, todos os processos de integração nascem dentro de algum contexto histórico do qual se desenvolveram, com suas divergências no âmbito político e econômico – bem como seus eventuais avanços ou retrocessos –, surgindo das situações específicas da sua região (SÖDERBAUM, 2016; BÖRZEL; RISSE, 2016b).

Por isso, no próximo capítulo, far-se-á uma revisão sobre qual era a situação dos países da época da formação dos blocos e como se chegou aos estágios atuais dos processos de integração que estão no foco deste trabalho – tratando tanto de como se formou a União Europeia, quanto da formação do Mercosul, seus avanços e retrocessos com ênfase na importância, respectivamente, da Alemanha e do Brasil.

## **Capítulo 2 – Os processos de integração Europeu e Sul-Americano**

Para analisar a importância política e econômica da Alemanha na União Europeia e do Brasil no Mercosul é necessário apresentar o surgimento de tais processos de integração regional bem como os motivos que levaram os países a iniciarem estes processos integracionistas. Os processos aqui abordados não surgiram simplesmente dos tratados que os constituíram – o Tratado de Maastricht de 1992 (para a União Europeia) e o Tratado de Assunção de 1991 (para o Mercosul). Para Kerber (2001), o estágio atual em que se encontram estes processos de integração só foram possíveis pelo amadurecimento das civilizações através de inúmeros obstáculos enfrentados. Eles são obra de toda uma construção ao longo do século XX e que culminou na assinatura dos tratados que deram origem a estes processos de integração.

O primeiro passo será apresentar a história da União Europeia (na seção 2.1), que surge de muitos outros processos de integração e que serão devidamente apresentados (2.1.1), passando pelo Ato Único Europeu e a reunificação alemã (2.1.2), do Tratado que constituiu a União Europeia (2.1.3) e do alargamento da integração dos anos 2000 a 2015 (2.1.4). Logo após é o momento de conhecer a construção do Mercosul (2.2), que é fruto de inúmeras batalhas e vontades de integrar a América Latina ao longo do século XX (2.2.1), da assinatura do Tratado de Assunção (2.2.2) e do percurso do bloco entre os anos 2000 a 2015 (2.2.3). Por fim, apresenta-se o desenvolvimento obtido em ambos os processos ao longo dos anos (2.3) quanto ao nível de integração (2.3.1), os aspectos políticos (2.3.2) e os aspectos econômicos (2.3.3).

### **2.1 A União Europeia pelo trajeto Alemão**

Como um modelo para os processos de integração regional a partir da recriação dos processos regionalistas, a União Europeia pode ser descrita como o mais avançado experimento de integração regional e o que atingiu os maiores êxitos. Além de conseguir reunir Estados que outrora estiveram em guerra, arranjou-os a um nível tal de cooperação em que todos estão submissos à uma mesma instituição, supranacional, e a mesma jurisdição (CALEGARI, 2009; RUANO, 2005).

Mas é claro que a integração da União Europeia não chegou a isso por acaso e é importante trazer à tona o contexto dos primeiros passos que foram dados para que hoje, apesar

dos problemas que ainda a assolam, possa ser considerada assim como o mais avançado processo de integração em vigor.

### **2.1.1 A vocação integracionista europeia**

Os primeiros passos em direção a uma integração regional foram dados em 1944, quando, ao fim da Segunda Guerra Mundial, Bélgica, Holanda e Luxemburgo assinaram uma convenção aduaneira chamada de Benelux. Acertada através de um acordo monetário assinado em 1943, sua principal função era eliminar as barreiras alfandegárias da região e estimular o comércio, formando uma União Aduaneira (BENELUX, 2018; CARVALHO, 2002).

A Alemanha no pós-Segunda Guerra em 1945 encontrava-se destruída. Nem os Aliados tinham certeza do futuro alemão e acharam que seria melhor dividi-la em zonas de ocupação: os Estados Unidos ocuparam ao sul, a França a oeste, a Grã-Bretanha ao norte e ao leste o controle ficou com a União Soviética. Foi apenas em 1949 que os territórios ocupados pela França, Estados Unidos e Grã-Bretanha fundaram no mês de maio a República Federal da Alemanha (RFA) – a Alemanha Ocidental – e em outubro, como uma resposta soviética, foi fundada a República Democrática Alemã (RDA) – a Alemanha Oriental. Enquanto a RDA fazia parte do bloco soviético e tinha um padrão de desenvolvimento bem diferente, a RFA apresentava impressionante recuperação econômica e passava a ser readmitida à comunidade de nações e a adentrar nos processos de integração que estavam surgindo (FULBROOK, 2016).

Em meio as lutas pela paz mundial e os primeiros passos no sentido da integração, surge o nome de Jean Monnet, um estudioso notório francês que, mesmo nunca tendo sido eleito, era bem relacionado dentro dos governos europeus e é conhecido hoje como o pai da integração europeia. Em 1950, conseguiu influenciar Robert Schuman, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, a colocar toda a produção de aço e do carvão sob uma autoridade comum (CALEGARI, 2009; KERBER, 2001; OLIVEIRA, 2002).

Este plano, denominado de Plano Schuman, já reunia as principais características do projeto que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Formada oficialmente em 1951, através do Tratado de Paris, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço teve além da assinatura da Bélgica, da Holanda e de Luxemburgo (os países do Benelux), a adesão da recém-criada República Federal da Alemanha, da França e da Itália. A comunidade em 1953 já havia eliminado os tributos e, portanto, havia estabelecido uma Área de Livre Comércio para o Carvão e o Aço (CALEGARI, 2009; APPLEBY; FIELD; COBB, 2010; OLIVEIRA, 2002).

Dada a importância estratégica do carvão e do aço, estes foram o centro de várias guerras entre a França e a Alemanha. Deste modo, gerir estes recursos em comum e reinserir a Alemanha numa comunidade sólida consistiu em uma ideia inteligente. Foi a primeira tentativa de uma aproximação funcional europeia. Nada mais era do que o primeiro passo dado para a Europa alcançar níveis mais intensos de integração, segundo a teoria funcionalista desenvolvida por Mitrany (KERBER, 2001; CALEGARI, 2009).

Em 1957, estes mesmos seis Estados resolveram deixar as relações mais próximas com a criação de um Mercado comum. Com os dois Tratados assinados em Roma, constituíram a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (CEEa), mais conhecida como Euratom (D'ARCY, 2002; CALEGARI, 2009; UNIÃO EUROPEIA, 2018a).

A Euratom surgiu para cooperação conjunta no segmento de energia atômica. Estes dois tratados em conjunto com o Tratado de Paris de 1951, formaram a constituição da Comunidade Europeia. A intenção era formar um mercado integrado para livre circulação de mercadorias, serviços, capital e pessoas (APPLEYARD; FIELD; COBB, 2010). A perspectiva teórica do Neofuncionalismo surgiu, no fim dos 1950 e início dos anos 1960, com a tentativa de explicar os avanços que aconteciam no processo de integração europeu, através do início setorial da CECA que, por meio dos efeitos do *spillover*, se transformou em CEE (SZUCKO, 2017).

Foi com a construção da CEE que a República Federal da Alemanha pode novamente adentrar aos ideais comunitários e pôde viver os seus melhores momentos:

A emergência da CEE nos anos 50, permitiu à RFA construir uma nova identidade europeia-ocidental, federal e nacional, e reencontrar pouco a pouco, com o aval dos seus vizinhos e parceiros, os seus direitos de soberania que lhe tinham sido negados em 1945. Foi no seio da comunidade que, a Alemanha conseguiu viver os “anos mais honrosos” da sua história contemporânea, um dado que marcou o interesse desse Estado em favor do aprofundamento da comunidade (GOMES, 1997, p. 201).

Levando em consideração o desenvolvimento econômico das três comunidades (que em um primeiro momento atuavam separadas e depois formavam a Comunidade Europeia), Soder (1995) classifica-as em três etapas até o ano de 1992: (1) até o início da década de 1970; (2) até 1985; e (3) a partir do Ato Único Europeu. A primeira fase foi marcada pelo progresso na criação da União Aduaneira, quando em 1966 estavam retiradas todas as barreiras alfandegárias para todos os produtos mercantis e os Estados passaram a administrar conjuntamente a produção alimentar, o que marcou a década de 1960 com altos índices de crescimento econômico. Desde o ano de 1962, quando passou a ser chamada de Parlamento Europeu, a



Assembleia Europeia é uma das conquistas deste período, porém, as eleições diretas, conforme estabelecia o Tratado de Roma, só foram adotadas em 1974 (SODER, 1995; UNIÃO EUROPEIA, 2018a).

Em 1965, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Holanda e Alemanha Ocidental, assinaram o Tratado de Fusão, acordo firmado para unir as três comunidades (CEE, Euratom e CECA) em uma comissão única e em um único conselho. O tratado que entrou em vigor em 1967 instituiu assim a Comissão Europeia e o Conselho das Comunidades Europeias (UNIÃO EUROPEIA, 1967).

A segunda fase vai até a resolução dos chefes de governo, de 1985, para incrementar a Comunidade com a criação do Mercado Comum Interno. Este período foi caracterizado por crises, progressos e retrocessos. Mesmo com algumas crises conjunturais, a CEE se manteve e continuou seu processo de expansão com a adesão de novos Estados europeus: em 1973, com a inclusão da Dinamarca, Irlanda e o Reino Unido; em 1981, com a Grécia; e em 1986, com Espanha e Portugal (SODER, 1995; LOHBAUER, 2008; APPLEYARD; FIELD; COBB, 2010).

Deste modo, a Comunidade Europeia que começou com seis integrantes, passou a ter 12, e além deste crescimento quantitativo, podemos destacar o qualitativo, no aprimoramento de suas instituições, almejando suas próprias receitas a partir de 1970, com a política externa comum e, em 1978, com o começo de um Sistema Monetário Comum. A Europa dos Doze deu novas proporções à Comunidade Europeia, pois com o processo de unificação e a adesão dos novos Estados, o bloco ficou com uma população semelhante à dos EUA somada à população do Japão (SODER, 1995; LOHBAUER, 2008).

Para que fossem alcançados os altos objetivos impostos nos Tratados, os Estados-parte renunciaram parte de suas soberanias em razão de um órgão maior, uma organização de competência supranacional, com poderes próprios e com uma difícil missão de unir seus integrantes (KERBER, 2001). Apesar de a integração ser em seu primeiro momento pautada por questões mais econômicas, a institucionalização do bloco acarretava em uma maior unidade política. A maior dificuldade dos países membros sempre foi a perda de parte da soberania e transferi-la a órgãos supranacionais, além da burocracia inerente ao processo e a busca por soluções para a harmonização da economia (LOHBAUER, 2008).

A falta de um espírito europeu comum e a grande quantidade de regulamentos, criados por burocratas e parlamentares com poder limitado, trouxeram uma tendência de desconfiança em relação a CEE. O fim deste período de crises e retrocessos começou a se desenhar com o

Ato Único Europeu, demonstrando o desejo de remoção dos obstáculos que ainda se apresentavam entre os Tratados de Roma, dando assim início a terceira fase (LOHBAUER, 2008; D'ARCY, 2002).

### **2.1.2 O Ato Único Europeu e a reunificação alemã**

Durante as quatro décadas após a Segunda Guerra Mundial o que surgiu foram duas Alemanhas bem diferentes. A oeste, a RFA surgiu como uma democracia capitalista com alto crescimento econômico uma situação estável no âmbito político. No lado oriental, a RDA era, do ponto de vista econômico, o Estado mais produtivo dos países-parte do bloco comunistas e, até o fim dos anos 1980 um dos maiores defensores da União Soviética (FULBROOK, 2016).

O Ato Único Europeu impactou no papel desempenhado pelo Parlamento Europeu que, apesar de ter representantes eleitos democraticamente desde 1979, tinha uma função menor no âmbito político. Neste contexto, a Itália e a Alemanha foram os arguentes mais contundentes quanto ao fortalecimento do poder do Parlamento Europeu e quanto ao aumento da legitimidade democrática da Comunidade Europeia. A Grã-Bretanha se opunha a estes desenvolvimentos pois levaria a integração europeia a um federalismo. A França também era contra um aumento de poder do Parlamento Europeu. Mesmo assim, apesar das oposições, um consenso foi alcançado em dezembro de 1985 com o Ato Único Europeu e a desejada expansão do Parlamento (BISWARO, 2011).

Na Cúpula de Luxemburgo, em 1985, foi produzido um relatório pela Comissão Europeia que resultou, em 1986, na aprovação do Ato Único Europeu. Ele serviu como uma primeira grande revisão do Tratado de Paris e do Tratado de Roma. Entrando em vigor em 1987, o argumento era de que o custo por não se realizar a integração teria reflexos muito negativos economicamente. Isso levou a tomada de decisão para que se consolidasse um verdadeiro Mercado comum. Tratando de novas competências para Comunidade Europeia, privilégios e imunidades, ele revisava os poderes relativos ao Parlamento Europeu (CALEGARI, 2009; LOHBAUER, 2008; UNIÃO EUROPEIA, 1987).

O Tratado do Ato Único Europeu, além de atribuir novas competências à Comunidade, reforçou algumas políticas comunitárias à realização de um dos mais perseguidos e fundamentais objetivos do processo de integração: a constituição do mercado interior único, no qual, além de serem eliminados os obstáculos tarifários, deveriam ser eliminados também as demais barreiras físicas, técnicas, fiscais etc (OLIVEIRA, 2002, p. 115).

O processo entre 1986 e 1989 ainda passou por momentos de incerteza com contestações quanto a questões como a homogeneização e a perda de identidade sociocultural e poucos avanços quanto ao alargamento e aprofundamento da integração foram alcançados. Iniciativas como a do estabelecimento de uma moeda única foram colocadas em espera no imediato pós-Guerra Fria. Apesar de não terem acontecido saltos qualitativos quanto a união econômica, isso não significa que não houveram negociações ou projetos. Em 1987, por exemplo, foi estabelecido o Programa Erasmus, que visava promover a mobilidade estudantil no continente europeu e que se tornou uma das bases para a construção de uma identidade europeia (PECEQUILO, 2014).

No contexto alemão, após diversas manifestações, a abertura dos portões do muro de Berlim por parte do governo da RDA (surgido como uma última e desesperada tentativa), desencadeou em uma enorme quantidade de pessoas da RDA que foram para o lado da República Federal – inquietas pela conjuntura econômica. Esta situação convenceu o governo da RFA de que a queda do muro tornaria a unidade possível e fez com que fosse lançado um plano para a reunificação das duas Alemanhas, em 1989. Apesar de ir contra o desejo inicial da RDA, com o seu regime em crise, o desejo por uma união com a RFA começou a parecer cada vez mais uma realidade (GOMES, 1997).

Apesar disso, o Chanceler da RFA – Helmut Kohl – se recusou a negociar enquanto não houvessem eleições livres, que demonstrariam o desejo dos alemães da RFA. Com as eleições tendo ocorrido, propõe-se então a abertura de negociações para uma união econômica e monetária com a RFA. Com certa dificuldade para ajustar os sistemas monetários, em meados de 1990 instituiu-se uma união econômica, monetária e social entre as duas Alemanhas. Nas primeiras eleições – em dezembro de 1990 –, Kohl torna-se o primeiro chanceler da Alemanha reunificada. Assim, o que muitos especialistas não previam a curto prazo, a reunificação, ocorreu em apenas alguns meses. A reunificação ocorreu de maneira calma e equilibrada, mesmo tendo em conta a situação da queda do muro de Berlim e o colapso do comunismo (GOMES, 1997; KITCHEN, 2013).

A reunificação da Alemanha foi de extrema relevância, mas gerou incertezas por toda Europa: por estar por muito tempo no centro das tensões do século XX, o crescimento do sentimento nacionalista e a eventual retomada de uma soberania surgiam como uma ameaça à nova ordem mundial que nascia. A unificação deixou a Alemanha mais rica e mais populosa – o país mais populoso na Europa desconsiderando a Rússia. Com 80 milhões de habitantes e um terço do PIB da Europa ocidental, evidente que esta pujança econômica alterou o equilíbrio

dentro da União Europeia e, um eventual desequilíbrio de poder e influência poderia afetar o continente europeu (LOHBAUER, 2008; GOMES, 1997).

A verdade é que o fim da Guerra Fria e a expansão e o alargamento do processo integracionista europeu acabaram por mudar a Alemanha e o seu povo. Um forte comprometimento com a integração e as oportunidades econômicas que surgiram na Europa Oriental mostraram que tanto a Alemanha quanto as demais potências do mundo pós-Guerra Fria já estavam inseridas no novo contexto de interdependência mundial. E mais: o Estado alemão passou a assumir um forte papel de líder na política externa europeia, o que não foi bem visto por seus vizinhos de integração (LOHBAUER, 2008; GOMES, 1997).

Neste ponto da história, há quem entenda que as teorias Funcionalista e Neofuncionalista perderam força, pois apesar de possuírem elementos úteis não eram capazes de explicar o que havia acontecido na assinatura do Ato Único Europeu devido às particularidades firmadas neste tratado. Isso levou os intergovernamentalistas à conclusão de que o processo de integração estava se desvencilhando um pouco do modelo em que ocorriam os *spillovers* e que o poder era transferido para as instituições supranacionais, voltando a dar certo protagonismo e papel decisório aos governos nacionais nas decisões quanto ao desenvolvimento do processo de integração (CALEGARI, 2009).

Foram removidos todos os obstáculos físicos, técnicos, administrativos e legais para a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas. Foram reduzidas as disparidades fiscais entre os membros e realizada a convergência das taxas de cobrança do Imposto sobre Valor Agregado [IVA] que ajudou na equalização das competitividades nacionais (LOHBAUER, 2008, p. 176).

Com a negociação realizada em 1991 e o acordo firmado em 1992, a data para o estabelecimento de um Mercado Comum era até o último dia do ano de 1992 – o que realmente aconteceu com a instituição do Mercado comum no primeiro dia do ano de 1993 (LOHBAUER, 2008; SODER, 1995).

### **2.1.3 O Tratado de Maastricht (1992) e a constituição da União Europeia**

Ao contrário das previsões de desordem e desgoverno, a Alemanha do chanceler Kohl iria se manter voltada para a integração da Europa. O processo de integração “estaria no coração da política externa da Alemanha unida” (KITCHEN, 2013, p. 554). Parte essencial da Comunidade Europeia, conforme Kitchen (2013), o Tratado de Maastricht veio para diminuir os poderes alemães de soberania: a União monetária, com o estabelecimento do Euro, viria a

substituir um dos elementos fundamentais da identidade e soberania alemã: o poderoso Marco alemão<sup>16</sup>. O Banco Central Europeu viria para substituir o Banco Federal Alemão<sup>17</sup>. A integração da Europa iria ter uma política externa e de defesa comum e as fronteiras entre os Estados-parte da Comunidade Europeia estariam abertas. A Alemanha refrescava seus anseios de ter relações mais profundas com seus vizinhos e assegurar uma “Alemanha europeia”, com uma vocação para atuar como parte da Europa (KITCHEN, 2013; GOMES, 1997).

Acordado em 1992 pela reunificada Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grécia, Espanha e Portugal, o Tratado de Maastricht – também conhecido como Tratado da União Europeia – entrou em vigor em 1993 e levou a Comunidade Europeia à criação da instituição que ela é até hoje. Ela vai além do Mercado comum e cria uma União econômica e monetária que estava agora dentro do Tratado da Comunidade Europeia. Criada com caráter misto, supranacional e de cooperação intergovernamental, estabelecia as bases para a Política Exterior e de Segurança Comum (PESC), a criação da União econômica e monetária além da criação de uma cidadania europeia (UNIÃO EUROPEIA, 1992; SODER, 1995; OLIVEIRA, 2002; SZUCKO, 2017).

O Tratado intensificou o processo de integração com uma abordagem voltada ao desenvolvimento de um novo projeto de democracia e de políticas sociais, a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, bem como políticas comuns no âmbito dos transportes, agricultura e pesca e a livre concorrência e comércio (SZUCKO, 2017; KERBER, 2001; UNIÃO EUROPEIA, 1992).

A União Europeia estabeleceu-se por três pilares, a saber: a Comunidade Europeia (CE), a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação entre Polícia e Justiça em Matérias Criminais (PJCC). A solidez do caráter comunitário do processo de integração veio através da CE, ao fortalecer políticas comuns e agregando mais competências. É o pilar supranacional da integração. A PESC e a PJCC são intergovernamentais. No âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, fica previsto ações de caráter comum nas relações internacionais, sempre observando os princípios da União Europeia e que tem sido objeto de controvérsias. Da PJCC, o terceiro pilar, pode-se destacar a presença de elementos da política doméstica dos Estados membros (UNIÃO EUROPEIA, 1992; GOMES, 1997; PECEQUILO, 2012).

---

<sup>16</sup> Da tradução do alemão, *Deutsche Mark* (KITCHEN, 2013).

<sup>17</sup> Da tradução do alemão, *Bundesbank* (KITCHEN, 2013).

Com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht e a consolidação do mercado comum no início de 1993, retornou-se o dinamismo do processo de integração e previsões pessimistas iam se encerrando. Mesmo com os inúmeros avanços e conquistas obtidos através do Tratado da União Europeia, não houve fim dos debates: a grande decepção alemã foi da submissão dos outros Estados-membros ao que a Grã-Bretanha já desejava desde o Ato Único Europeu, de não perseguir uma vocação federal, e sim apenas uma união cada vez mais estreita. Na preocupação dos custos da reunificação, a própria Alemanha perdeu um pouco do seu entusiasmo quanto a um maior aprofundamento da integração, fazendo com que a palavra de ordem fosse a da disciplina orçamental (PECEQUILO, 2012; GOMES, 1997).

Dentro das novas características, em 1995, outros Estados passaram a integrar a União: a Áustria, a Finlândia e a Suécia (APPLEYARD; FIELD; COBB, 2010). Já no ano de 1997, foi assinado um dos tratados de maiores mudanças da União, o Tratado de Amsterdam, que em linhas gerais, objetivava questões sociais e democráticas, sendo uma destas a livre circulação dos cidadãos europeus (OLIVEIRA, 2002; UNIÃO EUROPEIA, 1997). Entrando em vigor em 1999, um dos avanços significativos do Tratado de Amsterdam correspondeu a incorporação do Acordo de Shengen, que facilitou as viagens por fronteiras físicas entre os países europeus participantes. Assinado em 1985 pela Alemanha, França, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, tinha por objetivo eliminar controles fronteiriços entre os signatários, permitindo a livre circulação de pessoas. De 1985 a 1995 – da entrada em vigor do Acordo de Shengen –, novos Estados aderiram a lista, à exceção da Irlanda e do Reino Unido (PECEQUILO, 2012; FULBROOK, 2016; UNIÃO EUROPEIA, 1997)

Outra questão abordada neste tratado dizia respeito ao compromisso europeu com os direitos humanos, estabelecendo como condicionante à entrada do bloco o respeito aos termos previstos na Convenção Europeia em Direitos Humanos. Além disso, o tratado dava poder legislativo a UE para atuar contra a discriminação racial, sexual, religiosa e étnica e poder para atuar em questões de emprego que afetassem os países-membros (BISWARO, 2011). Este período, a partir de 1997 até 2002, foi marcado por uma dinâmica dupla entre o aprofundamento e o alargamento: houve a continuação dos projetos que já estavam em andamento (como o estabelecimento de uma moeda comum) e a renovação de ideias, através da apresentação de outros projetos para a consolidação dos compromissos da integração (PECEQUILO, 2014).

Desde 1991 até 2002, mesmo sofrendo com pressões econômicas dos Estados europeus, os estágios de implementação da moeda comum foram seguidos, adaptando-se e flexibilizando exigências quanto a convergência. Estas negociações permitiram o cumprimento das regras e,

em 1999, entrou em vigor a moeda e foi criada a Zona do Euro. Criada e estabelecida em 1999 por onze países (os quais, naquele momento, atendiam aos critérios negociados de convergência), a circulação plena das notas e moedas do Euro só começou em 2002<sup>18</sup>. Devemos dar o devido destaque a França e a Alemanha, países-chave para o sucesso e o estabelecimento do Euro, demonstrando forte empenho para que a Zona do Euro fosse concretizada (PECEQUILO, 2012; SZUCKO, 2017).

#### **2.1.4 O alargamento da União Europeia e o contexto alemão de 2000 a 2015**

As mudanças do Estado alemão no contexto internacional ocorreram tanto pelo colapso da Cortina de Ferro, da rápida transformação dos países comunistas do leste da Europa e de todas iniciativas voltadas à ampliação e ao aprofundamento do processo de integração europeu desde 1990. O eixo franco-alemão liderou as iniciativas para a maior integração europeia. A nova Alemanha unificada, dentro deste novo contexto de globalização, incorporava contrastes para superar seus desafios internos oriundos da Guerra Fria. Liderado pelo chanceler Helmut Kohl – do partido da União Democrata-Cristã (CDU) –, entre 1982 e 1998, e por Gerhard Schröder – do Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD) –, de 1998 a 2005, o país passou a adotar posturas pacifistas e pós-nacionalistas, de modo a deixar cada vez mais no passado o seu papel atormentado do início e meados do século XX (FULBROOK, 2016; KITCHEN, 2013).

A introdução de uma nova moeda comum – o euro – serviu para dar mais sincronismo às economias participantes da União Europeia e para representar o novo milênio (FULBROOK, 2016). O Parlamento Europeu, instituição marginalizada até o início do Tratado de Maastricht, tinha por objetivo se tornar o órgão de representação dos cidadãos europeus e com o passar dos anos o Parlamento foi adquirindo mais poderes, ficando cada vez mais parecido com os Parlamentos dos Estados-parte (OLIVEIRA, 2002).

Os Tratados de Amsterdam (em 1997) e de Nice (aprovado em 2001, mas em vigor somente a partir do ano de 2003) promoveram reformas institucionais, modificando o Tratado da União Europeia e preparando o bloco para novas adesões. Além do objetivo de reformas institucionais para que fosse possível o alargamento do bloco, o Tratado de Nice trazia entre

---

<sup>18</sup> Neste primeiro momento, os onze países participantes eram Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Irlanda, Portugal, Espanha, Áustria e Finlândia. Até o ano de 2015 houve o crescimento de mais oito países à Zona do Euro: a Grécia, em 2001, a Eslovênia, em 2007, Chipre e Malta, em 2008, a Eslováquia, em 2009, a Estônia, em 2011, a Letônia, em 2014, e a Lituânia, em 2015 (TOUTE L'EUROPE, 2017).

suas prioridades a elaboração de uma constituição europeia, fundamental para sintetizar e simplificar tratados posteriores e pensando no futuro alargamento do bloco (PECEQUILO, 2012; UNIÃO EUROPEIA, 2001; SZUCKO, 2017).

Com isso, o ano de 2004 foi marcado pelo maior número de ingressos na União de uma só vez: 10 novos Estados-membros. Entraram nesta leva para o bloco Chipre, República Tcheca, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, Eslováquia e Eslovênia (OLIVEIRA, 2002; D'ARCY, 2002; UNIÃO EUROPEIA, 2001; SZUCKO, 2017). Estas adesões ao bloco em 2004 sanaram divisões políticas entre a Europa Ocidental e Oriental (UNIÃO EUROPEIA, 2018a).

A entrada dos países do leste europeu em maio 2004 foi um sucesso da política externa da União Europeia 15 anos após a queda do muro de Berlim. Os países do antigo bloco comunista obtiveram êxitos no processo de remontagem de seus Estados, com economias de livre mercado e o estabelecimento de democracias. Marca-se o triunfo do *soft power* europeu (GAVIN, 2005). Neste ano, também foi assinado pelos Estados-membros o Tratado de Roma, também conhecido como o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, a primeira tentativa de se estabelecer os direitos fundamentais destacados em acordos prévios e firmando uma constituição ao continente europeu (UNIÃO EUROPEIA, 2005; UNIÃO EUROPEIA, 2018a; PECEQUILO, 2012).

Porém, o Tratado que estabelece a Constituição Europeia não foi aprovado tendo sido motivo de controvérsia por ser muito ambicioso e se distanciar do que realmente queria a população. Isto ficou claro nos países que fizeram referendo para a aprovação do Tratado: Enquanto apenas Alemanha e Luxemburgo votaram pelo sim através de plebiscito nos respectivos países, os franceses e os holandeses votaram pelo não em 2005 – decisão que foi respeitada pelos líderes de governo destes Estados – rejeitando o estabelecimento da Constituição. Na Espanha, a votação ocorreu com um quórum muito baixo, situação que, apesar da vitória do sim, impossibilitaria a aprovação do projeto. No caso alemão, mesmo aprovado o tratado não foi assinado pelo presidente (DW BRASIL, 2007; PECEQUILO, 2014).

No caso alemão, mesmo tendo aprovado o tratado, este não foi assinado pelo presidente e, com uma onda crescente de desemprego, protestos, e desfiliações ao SPD, foram convocadas novas eleições para setembro, mesmo com Schröder pedindo por um voto de confiança. Neste contexto surgiu a então líder do CDU para concorrer ao cargo de chanceler – Angela Merkel. Apesar da vitória apertada, Merkel conseguiu formar um governo e esteve suficientemente à esquerda dentro de seu partido, bem como se encontrava Schröder deslocado de tal maneira à



direita, não a impedindo de continuar os pactos estabelecidos pela União Europeia, a diminuição dos serviços do governo e o aumento dos impostos. O resultado? O desemprego alemão que estava em quase 5 milhões em 2005 caiu para 2,9 milhões em 2008 – nível mais baixo registrado desde 1992 (PECEQUILO, 2014; KITCHEN, 2013).

Em 2007, com a entrada de Bulgária e Romênia, a União Europeia chegava aos seus 27 membros. Este ano também foi marcado pela assinatura do Tratado de Lisboa, que visava enfatizar uma União mais democrática, transparente e eficiente para responder a crises no sistema internacional, dada a estagnação que entrou o bloco após a crise. Com a assinatura deste tratado também fica prevista a possibilidade de um Estado membro sair da União e foram reforçados os poderes do Parlamento Europeu. O tratado passaria a vigorar a partir do ano de 2009 (UNIÃO EUROPEIA, 2007; APPLEYARD; FIELD; COBB, 2010; SZUCKO, 2017).

Assim como o Tratado de Roma, o Tratado de Lisboa revelou-se de muitas controvérsias e diferentes interpretações. Era um fenômeno abrangente que poderia ser entendido por diversos aspectos: seja para um relançamento, um recuo ou um avanço. Novamente havia o entendimento de que a integração chegara ao seu limite. Após quase a totalidade do prazo percorrido, apesar das dificuldades, o tratado foi ratificado quase que em sua totalidade (PECEQUILO, 2014). O Tratado de Lisboa alterou a nomenclatura do “Tratado que institui a Comunidade Europeia” por “Tratado sobre o funcionamento da União Europeia”. Não foram transferidas para a União mais competências exclusivas, mas foi conferida à UE uma personalidade jurídica própria. Com o Tratado em vigor, a partir de 2009, ficou aberta a possibilidade de o Parlamento Europeu propor alterações aos Tratados (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Na sequência da crise norte-americana dos mercados financeiros (2008-2009), a fragilidade das nações periféricas do processo de integração europeu se tornava mais evidente – casos de Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha (PIIGS). Os PIIGS<sup>19</sup> atravessaram um largo período de instabilidade de suas economias, sem conseguir cumprir as metas estabelecidas quanto ao controle do déficit público para a zona do euro. Mesmo em países que não fazem parte da zona do euro, como a Grã-Bretanha, foram vistos sinais da crise, resultado das relações com os EUA, os próprios dilemas internos do Estado e a interdependência econômica com os demais europeus. A realização das Olimpíadas em Londres (2012) trouxe resultados positivos para a Inglaterra com a aquecimento do mercado devido ao turismo amenizou a situação do

---

<sup>19</sup> Como eram conhecidos os países europeus que mais sofreram em decorrência da crise norte-americana para se firmarem com o Euro – Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha (PECEQUILO, 2012).

desemprego. O governo inglês também procurou injetar recursos em sua economia para evitar um maior recuo na produção e crises ao sistema bancário. A Itália e a França, estas na zona do euro, tiveram avaliações menos positivas em sua economia, enfrentando o aumento da dívida pública, tensões sociais e tendências de desaceleração (PECEQUILO, 2012).

A Alemanha, porém, se recuperou rapidamente da recessão, pois o euro mais desvalorizado favoreceu as exportações alemãs, assim como a melhora nas taxas de desemprego aliada aos estímulos internos do governo que contribuíram para taxas de crescimento inesperadamente elevadas (KITCHEN, 2013). Além disso ela tem desempenhado um protagonismo essencial na condução da crise da zona do euro, reafirmando seu compromisso com a moeda única e com o processo de integração. Sob a tutela da chanceler Merkel, a Alemanha estabeleceu de maneira ampla as medidas para a saída da crise (mesmo as decisões terem sido apontadas como de consenso na União Europeia) através da busca por austeridade nos gastos públicos (controle de gastos, aumento de impostos), o que demanda muitas vezes em medidas impopulares nos demais países do bloco. Não é para menos que é também o país de dentro da União Europeia que mais contribui financeiramente e tem o papel mais decisivo no G20 financeiro, no FMI e no Banco Mundial (PECEQUILO, 2012; KITCHEN, 2013).

Mesmo com as críticas, Angela Merkel – que segue até hoje como chefe de governo<sup>20</sup>, desde 2005 – consegue preservar uma visão de Europa, pois mesmo com os altos custos financeiros para se preservar a zona Euro, a integração traz inúmeras vantagens econômicas e financeiras para o Estado alemão (PECEQUILO, 2012). Como já bem alertava Gomes (1997), a Alemanha precisa da Europa tanto quanto a Europa precisa da Alemanha. O Estado alemão e seus vizinhos necessitam uns dos outros e encontram mais força em sua união e, mantendo esta situação, a Alemanha se consagraria pacificamente dentro da Europa do futuro. Isto nunca deixou de ser uma verdade.

Através da estrutura legítima e coesa da UE, a Alemanha pode exercer seu poder ao mesmo tempo em que evita revisionismos internos. Retrocessos no processo de integração de um dos maiores símbolos da União Europeia, o euro, são preocupação constante na medida em que podem afetar não apenas a realidade econômica, mas todo o arranjo regional. A permanência dos países que enfrentam as maiores dificuldades na zona do euro e em todo processo de integração passa a ser questionada e deve ser vista como uma das dificuldades a serem superadas (PECEQUILO, 2012).

---

<sup>20</sup> Chanceler ou, do original em alemão, *Bundeskanzler* (DIE BUNDESKANZLERIN, 2018).

Bulmer e Paterson (2010) acreditam que a Política Alemã para a União Europeia passou de um *tamed power* para um *normalized power* nos últimos anos. *Tamed power* é caracterizado pelos autores com a definição de Peter Katzenstein, de que os líderes políticos da Alemanha se utilizam do *soft power*, exercendo poder somente através de instituições multilaterais que suavizam o poder de soberania. Assim sendo, a Alemanha moldou o meio regional através de soluções institucionais ao nível da União Europeia.

*Normalized power* vem da ideia de não mais atuar desta maneira e, se necessário, atuar sozinho ante se engajar, preparado para se utilizar de políticas alternativas dentro da UE, da mesma maneira que qualquer outro estado membro participa, ou seja, “normalizado”. A diferença é que o normalizado para uma potência como a Alemanha é fazer da vontade da União a sua vontade. Estas ideias serão melhor trabalhadas no capítulo seguinte, quando lidarmos com o protagonismo alemão (BULMER; PATERSON, 2010).

Assim, apesar das preocupações quanto aos países que sofrem com a crise do Euro, a única alteração da União Europeia deste então foi a adesão da Croácia, em julho de 2013, deixando o bloco com 28 membros – Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia e Suécia (UNIÃO EUROPEIA, 2018c).

De 1951 a 2015, ao longo deste período em que a União passou de 6 para 28 membros, foi na relação entre França e Alemanha que encontramos a condução geral do processo integracionista, permitindo a superação das dificuldades encontradas pelo caminho e as ondas de euroceticismo. Atualmente a dinâmica é um pouco diferente: a França, apesar da forte ambição política, não possui nível econômico no mesmo páreo, enquanto que a Alemanha chegou a um novo patamar a partir de sua reunificação e fortalecimento, tornando-se o Estado mais populoso e rico da União europeia e exercendo papel de líder político na região (UNIÃO EUROPEIA, 2018c; SZUCKO, 2017).

## **2.2 O Mercosul cunhado pela história do Brasil**

Antes mesmo do que podemos acompanhar hoje do estabelecimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul), da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e até da Organização dos Estados Americanos (OEA), os Estados da América Latina permearam um

longo caminho até a construção destes blocos, tendo fracassado ou alcançado muito pouco em outras diversas tentativas.

As lutas por independência na América Latina, nas primeiras décadas do século XIX, levaram alguns expoentes a um senso de unidade, levando-os ao Pan-americanismo e inspirando-os ao regionalismo nos séculos XX e XXI. Um destes expoentes, que atuou fortemente na luta pela independência da Espanha no continente, foi Simón Bolívar<sup>21</sup>. Seus esforços também foram para estabelecer uma União das Repúblicas Americanas, com um pacto de defesa mútua, um exército comum e uma assembleia parlamentar supranacional. Neste cenário, junto aos países hispano-americanos estaria a Inglaterra, como Estado-membro ou associado, que se beneficiaria da zona de livre-comércio e, em troca, forneceria a segurança internacional para a região (KERBER, 2001; SÖDERBAUM, 2016).

Os ideais de Bolívar não foram bem-sucedidos no Congresso do Panamá, em 1826, de modo particular pelos crescentes nacionalismos militares da América Latina e da rivalidade entre os Estados durante o século XIX. A cooperação voltou à tona na Primeira Conferência Internacional Americana que ocorreu em Washington, DC, entre os anos de 1889 e 1890, com encontros entre 18 Estados que criaram a União Internacional das Repúblicas Americanas – que posteriormente se tornaria União Pan-Americana – e que decidiram por estabelecer encontros periódicos (SÖDERBAUM, 2016).

Há uma ligação direta entre as Conferências Pan-Americanas, da criação de uma Secretaria Comercial, até o que é hoje a Organização dos Estados Americanos (OEA), que é a organização regional mais antiga do mundo – e que ainda está em vigor. Deste modo, pode-se destacar que há raízes profundas do regionalismo na América Latina através de visionários do período pós-independências que consideravam o regionalismo como uma forma de fortalecer o continente (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010; SÖDERBAUM, 2016).

### **2.2.1 A sina latino-americana nos processos de integração**

Desde os pensamentos integracionistas de Simon Bolívar até a constituição de um processo mais sólido – com o estabelecimento do Mercosul – a América Latina tentou de diversas formas estabelecer uma união entre os seus Estados e pautada nas tensões entre Brasil e Argentina. Assim como no caso franco-alemão, a relação Brasil-Argentina foi cheia de

---

<sup>21</sup> Simón Bolívar (1783-1830), também chamado de Libertador, por suas ideias e posições quanto a libertação dos povos latino-americanos, não teve seus ideais seguidos apenas aos movimentos de independência e integração, mas servem até hoje de inspiração à políticos sul-americanos (KERBER, 2001; SÖDERBAUM, 2016).

rivalidade desde o final da Guerra do Paraguai<sup>22</sup>, em 1870, e a consequente consolidação do Estado argentino, até os anos de 1980, com a assinatura de acordos mais fortes de cooperação. (SZUCKO, 2017).

Em 1948, formava-se a Comissão Econômica para a América Latina. Sendo uma das cinco comissões regionais da Organização das Nações Unidas, ela foi fundada para contribuir com o desenvolvimento econômico regional e reforçar as relações econômicas dos países da América Latina entre si e com o mundo (CEPAL, 2018). Foram a CEPAL e a formação da Comunidade Econômica Europeia (em 1958) as influências para a primeira tentativa de integração na região. Este primeiro passo mais concreto na tentativa de integração regional foi através do Tratado de Montevideu 1960. Com o objetivo de promover o crescimento comercial através da consolidação de rebaixas tarifárias como uma etapa inicial para um processo mais aprofundado de integração, foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, com suas regras introduzidas em 1964 (LAVIOLA, 2011; ARAUJO; FILHO, 2015).

Em 1968, todos os países da América Latina haviam aderido ao Tratado. Porém, a partir de 1967, a ALALC começou a estagnar-se por não alterar a dinâmica comercial da região nem o grau de desenvolvimento das indústrias. A ALALC foi então substituída com o Tratado de Montevideu 1980 que, com a pretensão de prosseguir no processo de integração regional, estabelecia de forma mais harmônica, equilibrada e não tão ambiciosa a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Ela tinha como objetivo de longo prazo estabelecer um mercado comum latino-americano, respeitando os graus de desenvolvimento de seus Estados-parte. Os acordos também poderiam ser assinados por apenas alguns dos membros, não sendo necessário a adesão da totalidade dos membros para que os acordos tivessem validade (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010; LAVIOLA, 2011; FREITAS, 2009)

Mas a América Latina ficou marcada nos anos de 1980 pelo colapso econômico de quase todos os países, que apresentaram na “década perdida” um endividamento recorrente e índices baixíssimos de crescimento. O crescimento econômico experimentado na década de 1970 havia sido suportado através de empréstimos vindos do exterior. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos

---

<sup>22</sup> Os quase 30 anos de prosperidade alcançados pelo governo de Gaspar de Francia no Paraguai deixaram o governo da Inglaterra preocupado, levando-a a formular um plano com os argentinos para segurar o ímpeto paraguaio. Opondo-se as invasões brasileiras no Uruguai, em 1864, o Paraguai voltou-se contra o Brasil. Foi motivo suficiente: em 1865, Brasil, Argentina e Uruguai formaram a Tríplice Aliança e deixaram o Paraguai em ruínas após 5 anos de lutas. Sendo este o maior conflito sul-americano, a Guerra do Paraguai levou a mortandade de parcela significativa da população masculina paraguaia e foi decisiva para a história do Estado, que nunca mais atingiu os mesmos níveis e é um dos menos desenvolvidos do continente (COSTA; MELLO, 1999; MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

praticavam neste período uma valorização do dólar e o aumento das taxas de juros. Essa combinação foi catastrófica para os países latino-americanos. Ademais, quase todos os países enfrentaram transições de regimes autoritários para regimes democráticos (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010; LOHBAUER, 2008).

Para que fosse liberado mais crédito e houvesse a renegociação das dívidas, os Estados Unidos e o Fundo Monetário Internacional (FMI) impuseram duras medidas: reformas deveriam ser aplicadas como a abertura nacional das economias, a redução do papel do governo, a privatização de empresas estatais e medidas contra a inflação. Os Estados latino-americanos então começaram a abandonar o paradigma desenvolvimentista do Estado em favor do neoliberal. Este conjunto de ideias, oriundas da cartilha do Consenso de Washington, fora interpretada por cada país à sua maneira (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010; CERVO, 2008; FARIA, 2009).

Segundo Albuquerque (2007), assim como a União Europeia nasceu basicamente da necessidade de enfrentar problemas comuns como a questão do carvão e do aço, as primeiras conversas a respeito de uma iniciativa, que viria a ser o Mercosul, surgiram do entendimento dos ex-presidentes Alfonsín (Argentina) e Sarney (Brasil), de governos democráticos recém-oriundos de experiências de ditaduras, que viam na cooperação entre esses países uma possibilidade de defender a democracia de ambos nesse contexto pós-regime militar. A diferença está, conforme Szucko (2017), no fato de que a situação franco-alemã surgiu da própria conjuntura criada por eles no sistema internacional, enquanto que, no caso argentino-brasileiro, a conjuntura internacional (com o processo de globalização) que acabou catalisando o processo de integração, que não era o objetivo inicial dos governos.

### **2.2.2 O Tratado de Assunção (1991) e o estabelecimento do Mercosul**

De modo a superar a situação do paradigma neoliberal na América Latina, Brasil e Argentina, juntamente com o Paraguai e o Uruguai voltaram-se para a construção de um espaço regional que integrasse o continente sul-americano, buscando a formulação de respostas diplomáticas comuns e a complementaridade econômica (SZUCKO, 2017; VIZENTINI, 2003). Com estas condições estabelecidas, o Tratado de Assunção foi assinado em 1991, no Paraguai, pelos então presidentes da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai – Carlos Saúl Menem, Fernando Collor de Mello, Andrés Rodríguez e Luis Alberto Lacalle Herrera, respectivamente – e o Mercosul foi criado. Visando o estabelecimento de um Mercado comum, pretendia-se que estivesse estabelecido até 1994. Para administrar e executar o processo de

integração seriam criados dois órgãos: o Conselho do Mercado Comum (CMC) – para conduzir politicamente – e o Grupo Mercado Comum (GMC) – para a execução, coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) dos Estados-membros (MERCOSUL, 1991).

Em especial para o Brasil, a integração significava ter maior representação em cenário internacional, sendo que o caminho seguido o levou à criação do Mercosul. Com a assinatura do Tratado de Assunção, esta cooperação Brasil-Argentina foi transformada em uma integração que incluía o Uruguai e o Paraguai. O Mercosul, como projeto de União aduaneira que praticava uma Tarifa Externa Comum (TEC), buscou integrar os mercados desses Estados (VIZENTINI, 2003). Assim, a partir da constituição do processo de integração sul-americano, podemos dividir a história do Mercosul em quatro fases: (1) de 1991 a 1994, da criação e consolidação do bloco; (2) de 1995 a 1998, da institucionalização; (3) de 1999 a 2003, da crise do bloco; e (4) de 2003 a atualidade, do relançamento do bloco voltado ao âmbito político (FARIA; COUTINHO, 2011).

A primeira fase, da criação e consolidação do bloco, foi marcada pelo crescimento do comércio intrabloco. A fase de transição acordada no Tratado de Assunção foi um período de adaptação das políticas comerciais nacionais em vias da vigência da TEC, a qual foi baseada em dois instrumentos – um cronograma de convergência e equalização de alíquotas para que a TEC pudesse entrar em vigor e as listas nacionais de exclusão, com prazos de validade definidos e com maiores garantias aos países pequenos – o Paraguai e o Uruguai (FARIA, 2004).

Este período também corresponde ao início do paradigma neoliberal nos Estados sul-americanos. Enquanto os governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1993) e Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1994-2002) no Brasil foram mais comedidos, o governo de Carlos Saúl Menem (1989-1999) na Argentina pode ser considerado o protótipo da aplicação das medidas neoliberais apresentadas no Consenso de Washington (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010; CERVO, 2008; FARIA, 2009).

Em meio ao estabelecimento do Mercosul surgiu a proposta dos Estados Unidos, feita na Primeira Cúpula das Américas, em 1994, da criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), envolvendo 34 países do continente americano (todos com exceção de Cuba). A proposta definia a integração e o livre-comércio como os objetivos básicos e previa o encerramento das negociações para 2005. Nas reuniões que seguiram viu-se a capacidade de resistência do Mercosul em sua posição de não negociar com os Estados Unidos sem que o processo englobasse a integração do Mercosul como um bloco neste novo esquema para as Américas (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

Interessante pensar que o Tratado de Assunção bem como seus anexos tratavam dos critérios e prazos para as liberalizações comerciais, questões econômicas e o sistema de solução de controvérsias. Visto isso, é importante dizer que a personalidade jurídica e a estrutura institucional só foram criadas com o Tratado de Ouro Preto. Este tratado surgiu em 1994 – assim como a ALCA. Entrando em vigor em dezembro de 1995, foi através dele que foram criados o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC). Além destes, foram criadas a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), para dar suporte ao GMC, a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), representativo dos parlamentos, e a Secretaria do Mercosul, sediada em Montevidéu (MERCOSUL, 1994; SOUZA, 2017; BISWARO, 2011).

Na segunda etapa do Mercosul, da entrada em vigor da Tarifa Externa Comum, em 1995, a política aduaneira comum – inegavelmente o aspecto mais desenvolvido do bloco – passou por ajustes devido às recorrentes crises financeiras provocadas por ataques especulativos nos mercados emergentes – Ásia, Leste europeu e América Latina. Fato importante deste período foi a adesão do Chile e da Bolívia ao bloco como países associados, permanecendo fora da União aduaneira, ou seja, com uma adesão mais de caráter político (FARIA, 2004).

Em 1998, foi assinada a Declaração Sócio laboral do Mercosul, sendo este um importante passo para a livre circulação de trabalho e um aumento da reciprocidade no que concerne aos direitos trabalhistas e da seguridade social. Além deste, no mesmo ano também foi assinado o Protocolo de Ushuaia. Acordado na Argentina, o protocolo produziu uma declaração final de apoio às questões democráticas, de direitos humanos e da paz. O protocolo ressaltava a plena vigência das instituições democráticas como essenciais para o desenrolar da integração, assim como a ruptura desta ordem acarretaria na tomada de medidas por parte dos demais Estados-membros (FARIA, 2004; MERCOSUL, 1998; BISWARO, 2011).

De acordo com Becard (2009), a postura moderada pela qual se apresentava o presidente FHC, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), durante seus dois mandatos, era considerada como conformista e voluntarista – em especial frente ao processo de globalização:

O Presidente Fernando Henrique Cardoso buscou, durante sua gestão, adaptar a política externa brasileira aos novos contornos liberais do sistema internacional, proclamando sua adesão aos tradicionais princípios baseados na democracia, livre comércio e cooperação internacional. Assim, incentivou a participação ativa do Brasil nos fóruns multilaterais, defendeu o diálogo com potências médias e preservou o entendimento com os vizinhos sul-americanos, apesar das reticências em aprofundar a integração no Mercosul (BECARD, 2009, p. 129).



O início da terceira fase do bloco (1999-2003) veio a partir do esgotamento do paradigma neoliberal que ocorreu entre 1997 e 1999, no Brasil e na Argentina – neste último de modo bem mais acentuado. A crise cambial brasileira, fez o Mercosul sofrer alterações em janeiro de 1999 e levou ao declínio do comércio intrabloco e ao aumento das dificuldades da Argentina, que já enfrentava processo de estagnação e deflação – gerado pela armadilha criada pelo próprio Estado ao estabelecer o regime de paridade peso argentino-dólar como um para um. A desvalorização da moeda brasileira em 1999 desfez a (ainda que precária) acomodação cambial entre os países (FARIA, 2004; PECEQUILO, 2012; BECARD, 2009).

Em meio a esta crise, as relações intra-Mercosul sofreram um baque: apesar do estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC) e da adesão de Chile e Bolívia – como Estados associados –, os países não chegaram a um acordo sobre a profundidade da integração a ser atingida ao final dos anos 1990. A fragilidade das economias, a assimetria entre os membros e a desconfiança dos outros membros com relação à postura brasileira diante da crise dificultou um consenso aos Estados-membros (FARIA, 2004; PECEQUILO, 2012; BECARD, 2009).

### **2.2.3 O Mercosul e a mudança paradigmática brasileira de 2000 a 2015**

De modo a superar a crise que se estabelecia frente ao esgotamento do paradigma neoliberal, em meados do ano 2000, foram aprovadas decisões para que se fortalecesse as bases institucionais do Mercosul. Elas faziam parte do projeto da Agenda de Relançamento do Mercosul. Através deste projeto era visada a adaptação dos órgãos às reais necessidades do bloco, de modo a fortalecer a Secretaria Administrativa do Mercosul e elaborar projetos de criação do Tribunal de Justiça Permanente, garantindo assim uma maior eficácia quanto às decisões tomadas no bloco. Ainda no início dos anos 2000, mas já ao final do governo de FHC, duas novas conquistas ao bloco: o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), ainda nos anos 2000, e a assinatura do Protocolo de Olivos – em cidade homônima ao Tratado –, em 2002 (BÖHLKE, 2007; BECARD, 2009; MERCOSUL, 2002).

O Protocolo de Olivos, contando com 56 artigos (46 a mais que o protocolo de Ushuaia), surge para refinar o processo de solução de controvérsias entre os membros do Mercosul com a criação do Tribunal Arbitral Permanente de Revisão. O tribunal foi instalado em Assunção, no Paraguai, no ano de 2004 (BECARD, 2009; MERCOSUL, 2002). É através deste

instrumento que os Estados-membros podem recorrer suas causas, sem a necessidade de arbitragem. A emissão de laudos neste tribunal sobrepõe decisões emitidas em laudos de tribunal arbitral. A assinatura deste protocolo teve clara inspiração na corte criada pelo projeto europeu (PORTO; FLORES JUNIOR, 2006).

A primeira década do século XXI viu os países da América Latina colocarem ao poder partidos de esquerda ou reformistas, da mesma maneira como viu o enfraquecimento dos partidos e governos neoliberais – que eram maioria nos anos 1990. A centro-esquerda e esquerda ascenderam ao poder no Brasil, Uruguai, Paraguai, Chile, Bolívia e Venezuela e puseram fim as ideias de integração via ALCA (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

No Brasil, a vitória nas eleições de 2002 de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi em decorrência de diversos fatores como as baixas taxas de crescimento econômico durante os últimos anos do governo de FHC – muito também motivado pela crise do final dos anos 1990 – e também do fato de o PT ter em grande medida se afastado de seus preceitos originais. Sua eleição derrubava os governos com um viés neoliberal. Lula acreditava em uma coordenação dos países sul-americanos, através da estabilidade de seus vizinhos. Para isso, seu governo buscou reduzir as assimetrias entre os países do bloco, através de uma institucionalização eficiente do Mercosul e da redução dos desequilíbrios comerciais, com a construção da infraestrutura de transporte e de projetos energéticos. Esta política de generosidade com os vizinhos e da diminuição dos ressentimentos possibilitou o fortalecimento do processo de integração regional (DORATIOTO; VIDIGAL, 2014; CERVO, 2008; BECARD, 2009).

Esta mudança na Política Externa do Governo Lula é chamada por Cervo (2008) de Paradigma Logístico. A alteração paradigmática teve início já ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso, com a Agenda de Relançamento do bloco – que pode ser considerada um marco no processo de integração –, mas foi através do presidente Lula que ela ganhou força (BÖHLKE, 2007). Segundo Cervo (2008, p. 83), “durante a era Cardoso não foi além de um ensaio”. O paradigma logístico associa o liberalismo ao desenvolvimentismo e, como experiência brasileira, apresenta bastante criatividade: recuperando a autonomia da política externa sacrificada nos governos neoliberais, adentrando em um mundo de interdependência econômica através do multilateralismo – buscando parcerias estratégicas com países emergentes para superar as assimetrias entre os Estados e conseguir melhores projeções no cenário internacional (CERVO, 2008).

O início deste viés político veio com a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), em 2004. O FOCEM surgiu para lidar com a questão das assimetrias entre os Estados-parte do Mercosul, com a ideia de financiar programas para a promoção de convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover coesão social, especialmente entre as economias menores – caso do Paraguai e Uruguai (MERCOSUL, 2004).

O Parlamento do Mercosul (Parlasul) surgiu em 2005 e teve sua primeira sessão ocorrendo em maio de 2007. Legalmente criado para substituir a Comissão Parlamentar Conjunta, apesar de não possuir poder de decisão – por não ser uma entidade supranacional com capacidade para legislar sobre os congressos nacionais –, ela foi constituída como um instrumento político importante para o aprimoramento do processo de integração. Ele surge para fortalecer a representação cidadã no bloco e criar mais um canal de participação social (MERCOSUL, 2005; BISWARO, 2011; BECARD, 2009).

A ampliação do caráter político e social do bloco continuou em 2006, com a criação da Cúpula Social do Mercosul e, em 2007, com a criação do Instituto Social do Mercosul. O primeiro surgiu como um espaço para diálogo em questões referentes a economia solidária, direitos humanos, meio ambiente, saúde, educação, juventude e gênero, entre os governos e a sociedade para a promoção da transparência e difusão de informações quanto as políticas sociais do Mercosul. Já o Instituto Social, que surgiu para fortalecer as articulações políticas e sociais de modo a diminuir as assimetrias do bloco, surgiu através da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (SZUCKO, 2017).

O ano de 2006 também foi marcado pela primeira iniciativa de ampliação do bloco com o protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul. Através da adesão aos Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto e ao Protocolo de Olivos, o país se comprometia a realizar as modificações necessárias para perfeita aplicação dos tratados em um prazo de quatro anos a partir de sua aprovação pelos congressos dos países membros como um Estado-parte. Este prazo começou a contar apenas em 2012 com a plena adesão da Venezuela ao bloco (MERCOSUL, 2012).

Paralelamente as tentativas de aprofundamento via Mercosul, o Brasil buscou estabelecer acordos preferenciais com outros países da América do Sul. A consolidação do bloco regional era vista como uma maneira de propulsionar outras situações, como da criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Sua constituição foi em 2008 através de tratado homônimo assinado em Brasília, como forma de integrar os países da América do Sul, contando com os seus 12 representantes: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia,

Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela. Anteriormente conhecida como Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN, ou até mesmo chamada de CASA), teve suas origens em 2004, com a III Reunião dos Presidentes da América do Sul, através da assinatura da Declaração Presidencial de Cusco e objetivava uma integração sul-americana no âmbito política, comercial e energético (UNASUL, 2008; BECARD, 2009).

Mas similar ao que aconteceu na crise do fim dos anos 1990, a crise norte-americana de 2008 também parece ter deixado os membros do bloco reticentes quanto ao futuro – por restabelecer um certo protecionismo dos Estados-membros frente a situação. Mesmo que isso tenha fortalecido o papel dos países em suas economias domésticas, a conjuntura também trouxe uma cautela quanto as políticas monetárias: a Argentina, que havia pago suas dívidas junto ao FMI com empréstimos financeiros da Venezuela, teve de voltar a negociar com o Fundo perante a crise. A crise baixou o preço das commodities e matérias-primas (principal nicho da exportação sul-americana) no mercado internacional, causando grandes impactos na balança comercial dos países do bloco. Apesar destes percalços no âmbito econômico, o protocolo de adesão e a vontade venezuelana de estar presente no bloco fortaleciam o Mercosul como bloco político (CARRANZA, 2010).

O apelo ao Mercosul sofreu mais uma mudança com o fim dos governos de Lula (2003-2010) e o início do governo de Dilma Rousseff (2011-2016). Eleita em 2010 como sucessão do presidente Lula (sendo mesmo partido, o PT, e apoiada por ele), Dilma não conseguiu manter o espírito do ex-presidente nos aspectos técnicos e normativos das políticas que visavam o bloco. Rousseff voltou-se ao multilateralismo no que tange a sua política externa (com a consolidação da ideia dos BRICS) e se distraiu em meio as crises políticas internas e os resquícios da crise norte-americana de 2008 com as quais sofria o Brasil, dando menos prioridade as questões que Lula tanto deu ênfase em seu governo, como o fortalecimento político do Mercosul e a criação da UNASUL (COOPER; STUBBS, 2017).

Com o estabelecimento do Protocolo de Montevideu em dezembro 2011, os Estados membros ampliavam o que já estava estabelecido através do Protocolo de Ushuaia (de 1998) quanto ao compromisso do Mercosul com a Democracia (VIDIGAL, 2017). O protocolo – que também é conhecido como Ushuaia II – estabelece que ele pode ser invocado, através de seu artigo primeiro, “em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder” (MERCOSUL, 2011, p. 2).

A eficácia quanto ao estabelecimento deste protocolo foi logo posta à prova: com um processo de *impeachment*, o governo de Fernando Lugo, no Paraguai, foi destituído em junho de 2012 (CULPI, 2012; VIDIGAL, 2017). Em decorrência desta crise e com base no Protocolo, os presidentes da Argentina (Cristina Kirchner), do Brasil (Dilma Rousseff) e do Uruguai (José Mujica) decidiram suspendê-lo temporariamente do bloco. Sendo o Paraguai o único país a não ter aprovado à época a solicitação de entrada da Venezuela no bloco, as condições ficaram livres e desta maneira fora aprovada a entrada definitiva da Venezuela ao Mercosul (VIDIGAL, 2017; PECEQUILO, 2012; CULPI, 2012; MERCOSUL, 2012).

O efeito suspensivo do Paraguai foi retirado em 2013, tendo em vista a realização de nova eleição presidencial direta em abril daquele ano. Esta preocupação progressiva do bloco quanto ao caráter democrático dos seus Estados membros pode ser bem compreendida pelo meio em que se estabeleceu o processo de integração do Mercosul: todos os países estavam em processo de redemocratização – a Argentina teve suas primeiras eleições após o período de ditadura em 1983, o Brasil e o Uruguai em 1985, enquanto que o Paraguai em 1989 (SOUZA, 2017).

Em julho de 2015, foi a vez da Bolívia formalizar sua adesão como Estado-parte do Mercosul, assinando o protocolo em Brasília, ficando pendente à aceitação de todos os membros (MERCOSUL, 2015). Assim, além dos cinco Estados-parte (mais a Bolívia em processo de adesão), são Estados-associados do Mercosul: Chile, Colômbia, Equador e Peru, além de Guiana e Suriname – que aderiram como associados em 2013. Deste modo, todos Estados sul-americanos estão vinculados a este processo de integração regional, seja como membro pleno ou Estado-associado, evidenciando assim a extensão do Mercosul. Claro que, por serem os Estados com maior relevância política e econômica, o Brasil e a Argentina continuam liderando o processo de integração (MERCOSUL, 2018; SZUCKO, 2017).

## **2.3 A evolução de ambos os processos**

Como Organizações Internacionais Intergovernamentais, a União Europeia e o Mercosul não possuem realidades estáticas e evoluíram, ao longo dos anos, fazendo com que algumas teorias de integração deixassem de explicar de forma plena o processo pelo qual passavam, abrindo espaço para novas explicações. Elas são entidades dinâmicas e, independente da velocidade dos processos de integração, podem sofrer evoluções e alterações

a todo momento. Assim, cabe aqui fazermos um balanço destes processos de integração, abordando aspectos como os seus níveis de integração e seus avanços e retrocessos no que tange o âmbito político e econômico de um modo geral.

### **2.3.1 Nível de integração**

Estabelecendo-se uma análise quanto aos níveis de integração apresentados no capítulo anterior (ponto 1.2), podemos ver que as experiências de integração da Europa e da América do Sul são apontadas como as que mais avançaram em termos de estratégias para atuar coletivamente e servem de referência para a maioria dos estudos de integração e cooperação regional (SZUCKO, 2017).

A União Europeia encontra-se como o caso mais avançado de integração da história, uma União econômica na qual, a partir da adoção do Euro por parte dos países, passou a ser uma União monetária incompleta. Por ser considerado o caso mais avançado e ter chegado a um patamar diferenciado, o processo europeu vai além da cooperação econômica, possuindo uma integração mais ampla e abrangente e se aproximando de um estágio de união política intergovernamental. E, apesar de o continente europeu ser marcado por inúmeras guerras nos séculos passados, a UE é a prova de que objetivos comuns podem levar os países não só a uma cooperação, mas também a consolidação institucional de uma comunidade supranacional de valores partilhados. É neste sentido que o processo de integração europeu se destaca: por suas singularidades e seus complexos avanços na cooperação entre Estados antes conflituosos (SZUCKO, 2017).

Quanto às estruturas institucionais, o processo de integração europeu possui instituições que exercem competências que antes eram decididas pelos países-membros, fundadas pelos tratados constituintes, são órgãos supranacionais. Nessa estrutura, a União Europeia conta com sete instituições principais: Conselho Europeu, Parlamento Europeu, Conselho da União Europeia, Comissão Europeia, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas e Banco Central Europeu (KERBER, 2001; UNIÃO EUROPEIA, 2018b).

O Conselho Europeu define as prioridades, orientações políticas gerais. Para legislar, o Parlamento Europeu (representando os cidadãos da UE), o Conselho da União Europeia (representando os governos nacionais) e a Comissão Europeia (que defende os interesses da integração como um todo). A tomada de decisões é deliberada, quase sempre por maioria com uma atribuição de peso ponderado nos votos de cada Estado-parte. O Tribunal de Justiça

assegura o cumprimento da legislação europeia e o Tribunal de Contas fiscaliza as finanças da União. O Banco Central Europeu fica a cargo da política monetária europeia. Além destes sete, existem diversos outros organismos institucionais, como o Comitê Econômico e Social Europeu, o Banco Europeu de Investimento e o Serviço das Publicações Oficiais (UNIÃO EUROPEIA, 2018b; KERBER, 2001).

No caso do Mercosul, que visava atingir um Mercado comum, segundo Albuquerque (2007), apesar de sua múltipla funcionalidade e de servir como instrumento aos principais Estados do bloco, o bloco segue como uma Área de livre comércio, com uma União aduaneira incompleta e pontos de um Mercado Comum (como a livre circulação de pessoas entre os Estados, a isenção de vistos e os acordos de residência). Apesar deste caráter comercial, a integração avançou em outros aspectos da cooperação intergovernamental, como com a criação do Parlamento do Mercosul, do Tribunal Arbitral Permanente e do FOCEM, o Fundo de Convergências Estruturais do Mercosul (PECEQUILO, 2012; SZUCKO, 2017).

As estruturas institucionais do Mercosul foram se reforçando ao longo de sua trajetória, com o estabelecimento dos seguintes órgãos: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC), a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Além destes, a existência de uma corte permanente no Mercosul e o FOCEM reforçam a institucionalização (COOPER; STUBBS, 2017). Quanto a sobreposição de funções ou a duplicação dos grupos e comissões, é importante notar que existe um paralelo entre as instâncias técnicas e políticas do processo de integração: questões técnicas ficam vinculadas ao GMC (que tem reuniões periódicas), enquanto as questões políticas estão vinculadas ao CMC (que realiza apenas reuniões semestrais). Temas como saúde, meio ambiente e agricultura, no escopo do GMC, são desenvolvidos através de subgrupos de trabalho, enquanto que o CMC consta de reuniões ministeriais. Nas áreas de Ciência e Tecnologia e até Turismo, são previstas reuniões em caráter especial tanto no GMC, como as ministeriais no CMC (SZUCKO, 2017).

De um modo geral, a União Europeia continua sendo o maior exemplo de integração tanto do ponto de vista político quanto econômico. Porém, por se tratar de um órgão supranacional dinâmico, sofre para superar constantes desafios e divergências resultantes de questões de alargamento e aprofundamento da integração e de promoção de soluções comunitárias em um bloco regional tão heterogêneo e multicultural (SZUCKO, 2017). Por sua vez, o Mercosul tem muito a avançar: precisa superar suas dificuldades para eliminar os entraves econômicos existentes. Além de não ter conseguido até o momento regularizar o seu

primeiro alargamento (com a adesão plena da Venezuela), ele ainda está em processo de consolidação de sua primeira fase do processo de integração – da Área de livre-comércio – e ingressando na segunda – da União Aduaneira (KERBER, 2001; SZUCKO, 2017).

Afora a questão do primeiro alargamento, precisa também superar suas dificuldades quanto a coordenação política. A falta de coesão existente entre os Estados-parte atualmente e entre as suas políticas internas e externas é um contínuo obstáculo a um maior aprofundamento institucional. Tendo como objetivo focar no cidadão do Mercosul, outro grande desafio dos articuladores do bloco é passar pelo processo no qual os interesses nacionais devem ser apenas complementares a um interesse de âmbito maior, um âmbito supranacional, assim com a União Europeia (KERBER, 2001; SZUCKO, 2017; SECUNDINO NETO, 2011).

### **2.3.2 Aspectos políticos**

Formalmente, a aproximação inicial dos Estados ocorreu através da assinatura dos tratados de constituição dos seus processos de integração. Mas do ponto de vista político, a aproximação e a assinatura dos processos dentre alguns dos aspectos, foi acelerada na Europa com o temor do início de uma Terceira Guerra Mundial – através do Tratado de Paris com o estabelecimento da CECA, em 1951 –, no caso europeu, e pela humilhação da Argentina na Guerra das Malvinas<sup>23</sup>, no caso sul-americano – com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991 (KERBER, 2001). A mudança nos padrões de interação e a aproximação entre França e Alemanha, para a União Europeia, e entre Brasil e Argentina no caso do Mercosul, resultaram na consolidação dos processos de integração (SZUCKO, 2017).

Ao se aprofundarem os processos de integração, novas demandas por coordenação política entre os Estados-membros eram criadas em decorrência desta maior integração e interdependência. Isto pode ser verificado na União Europeia e no Mercosul, onde a multiplicidade dos temas na agenda internacional dos processos de integração se ampliava de modo que a integração avançava (MARIANO; MARIANO, 2002; SZUCKO, 2017).

O Intergovernamentalismo trazido por Moravcsik nos mostra que a formação das preferências nacionais é conduzida por questões político-econômicas dos Estados. A Teoria Intergovernamentalista prende-se em momentos específicos (estáticos) para analisar o processo

---

<sup>23</sup> Com a invasão Argentina em 1982 as Ilhas Malvinas (que eram dominadas pela Inglaterra e lá chamadas de Falklands), seguiu-se um conflito armado, pois os argentinos reivindicavam o poder sobre este território. Em abril de 1982 a Argentina dominou a guarnição, mas já em junho a guerra havia acabado com a rendição argentina e a declaração inglesa de uma zona exclusiva em volta das ilhas (KERBER, 2001).



de integração, ou seja, justificam suas argumentações com observações feitas sob as conferências intergovernamentais. Já a Teoria da Governação Supranacional traz uma análise mais profunda, observando todos acontecimentos do processo integracionista e não apenas as conferências intergovernamentais. Apesar da importância da análise das conferências, não é o único fator a ser explicado em um órgão que tem hoje características supranacionais e intergovernamentais (MORAVCSIK, 1998; CALEGARI, 2009).

Neste sentido, no aspecto institucional do âmbito político, outra divergência entre os processos de integração é a questão de um ter caráter supranacional e de o outro ser uma instituição intergovernamental (BECKER, 2002):

A supranacionalidade [...] tem como características principais a autonomia dos órgãos perante os Estados-membros, como ocorre na União Européia, além de normas auto-aplicáveis que prevalecem sobre as normas nacionais. No MERCOSUL, os órgãos têm natureza intergovernamental, não se acolhendo a supranacionalidade. As normas do MERCOSUL não têm aplicação imediata, diferente da União Européia. A eficácia das decisões da União Européia e do MERCOSUL são diferentes. Este é intergovernamental e aquele é supranacional (NAKAYAMA, 2002, p. 301).

Tendo o Mercosul natureza intergovernamental, as decisões precisam ser consensuais e unânimes. Cada Estado-parte precisa ratificar internamente para que as normas tenham eficácia. Porém, as normas do bloco permitem que haja uma revisão do caráter intergovernamental, sendo passível de modificação (NAKAYAMA, 2002).

Por outro lado, tanto o intergovernamentalismo quanto o supranacionalismo estão presentes e são instrumentos importantes para a natureza e o funcionamento da UE e a correlação Estados e o órgão supranacional não é uma mera questão de subserviência e sim estratégias que caminham por um mesmo ponto (NUGENT, 1999). Esta diferença de procedimentos na tomada de decisões de ambos os blocos é apontada por Carvalho (2002) como uma distinção significativa entre estes processos de integração, porém, não é a única.

Enquanto o processo de integração da União Europeia sempre esteve pautado – ou ao menos centrado – no âmbito político, o caso latino americano iniciou seu processo como algo essencialmente comercial, sempre atrelado ao reestabelecimento das relações econômicas internacionais na região. Mas não devemos incorrer ao erro de caracterizar a formação da União Europeia como sendo pautada apenas no elemento político porque o elemento econômico teve igual importância (CARVALHO, 2002; BECKER, 2002). O que fica claro é que o compromisso político entre os Estados-membros é uma pré-condição para que seja possível avançar nos aspectos da integração econômica (RUEDA-JUNQUERA, 2009).

No caso da União Europeia, o processo de integração contribuiu e muito para a manutenção da paz continental. Não se imagina nos dias de hoje um conflito armado entre os membros do bloco, assim como a concretização da União Europeia tornou estável o sistema democrático. Onde antes países recorriam primeiramente às frentes militares, hoje vemos a utilização do diálogo, de projetos comuns além de questionamentos as instituições supranacionais (OLIVEIRA, 2002).

O maior desafio da União Europeia hoje neste aspecto é a consolidação de sua União política para que possa servir tanto como modelo de governança democrática global, como para influenciar na reforma da governança global. A consonância entre as ações nas esferas nacionais e supranacionais tem de ser levada em conta, sendo que não atuam, como visto, apenas em uma relação subserviência dos Estados para com a União Europeia (GAVIN, 2005; NUGENT, 1999).

Já a construção do Mercosul, através do Protocolo de Ushuaia e da criação do Parlasul, segue no objetivo traçado de fortalecer o caráter democrático em toda região. O reforço quanto a robustez destes aspectos na agenda do Mercosul viu-se fortemente na suspensão paraguaia do bloco – e consequente permissão da entrada da Venezuela, que estava em espera desde 2006. Certa estabilidade institucional também foi notável através da consonância do bloco no sentido de um projeto político prioritário, com novos temas na agenda (como infraestrutura, energia e finanças) e o fortalecimento e a criação de novas instituições (COOPER; STUBBS, 2017; CASTRO, 2017).

Mas a abundância das normativas internas do Mercosul juntamente a estagnação de suas instituições atualmente aparecem como algumas das dificuldades de se amadurecer o processo de integração sul-americano, visto que tem dificuldades em conseguir implementar institucionalmente o primeiro alargamento do bloco – no caso, a Venezuela, ativa no bloco desde 2012. Além disso, o Mercosul precisa reaver novamente sua coordenação política entre os membros para que esta seja estável e coesa. As diferentes estratégias de desenvolvimento dos Estados dificultam a criação de consensos e, certas vezes, até travam iniciativas – como no caso da UNASUL, frente a crise política na Venezuela (SZUCKO, 2017; SARAIVA, 2015).

### **2.3.3 Aspectos econômicos**

Apesar da estabilidade política, dentro das dificuldades encontradas no âmbito econômico, Schmitter (2013) aponta para duas crises no bloco europeu atualmente. Ele as caracteriza como: a crise do Euro e a crise da União Europeia. A crise do euro se remete a

tempos anteriores à crise de 2008; o capitalismo da era da globalização faz da missão dos países do bloco em levantar receitas para se manter nos padrões e cobrir todos os gastos algo que beira o impossível. Agrega-se a este problema o fato da Europa ter uma população envelhecida, que aumenta os custos do governo com aposentadorias e serviços públicos de saúde.

A crise da União Europeia acaba por ser uma das mais sérias ameaças, pois para evitar o fim da moeda comum, a Comissão e o Banco Central Europeu têm de abrir exceções e fazer das instituições um espaço de cessões extraordinárias nacionais, abrindo muitas exceções para cada Estado (SCHMITTER, 2013). O caso mais concreto, por fim, acaba sendo a questão do euro e do endividamento público dos Estados europeus, casos da Grécia, Espanha, Itália, Portugal, Irlanda e Chipre. Esta crise leva problemas a outras esferas, como a social e a política, onde vemos diversos protestos nestes países devido ao aumento considerável de desemprego (BALTAR, 2012; PECEQUILO, 2014).

A Alemanha – ‘carro chefe’ da economia europeia atualmente – continua pregando que os países membros mantenham suas economias atreladas, bem como a austeridade financeira, dificultando a saída desta complicada situação, pois os Estados que nela se encontram acabam sendo os mais fracos economicamente (BALTAR, 2012; PECEQUILO, 2014).

Fica então o dilema a estes países: permanecer na zona do euro tentando cumprir estes planos de austeridade e deixando suas economias sucumbirem ou saem do bloco e começam a implantar medidas diretas – de controle da própria moeda, por exemplo –, porém perdendo mercado (BALTAR, 2012). Em meio ao estabelecimento de uma integração que representa tanto um continente sem fronteiras quanto o renascimento de conservadorismos, a União deve ser entendida como o processo que é: “uma construção social, cultural, política, econômica e estratégica dinâmica” (PECEQUILO, 2014, p. 175).

Com a última adesão – da Croácia – a União Europeia passou a contar com 28 Estados-membros, dos quais 19 fazem parte de Zona do Euro. Em 2015, ela já contava com uma população de 507,2 milhões de habitantes. A União também apresentou um PIB nominal de US\$ 16,2 trilhões em 2015, de acordo com os dados apresentados pelo Fundo Monetário Internacional no *World Economic Outlook* (IMF, 2017). Neste cenário, a Alemanha é tanto o país mais populoso da União Europeia – com mais de 81,7 milhões de habitantes – quanto o de maior PIB – com US\$ 3,3 trilhões em 2015 (UNIÃO EUROPEIA, 2018c).

Quanto ao Mercosul, sua constituição é a de um caso bem específico: de modo que a União Europeia surgiu para consolidar uma interdependência econômica existente, o Mercosul buscava em sua criação estabelecer relações de interdependência econômica entre os países. E,

em seus 25 anos de história, passou por momentos de estagnação e dinamismo, de um aumento da cooperação entre os Estados sobre os fatores de interdependência e períodos de conflito e fragmentação (ALBUQUERQUE, 2007; ALMEIDA, 2016).

Assim como no âmbito político, um dos maiores entraves do processo de integração do Mercosul no momento diz respeito à adesão da Venezuela ao bloco: em vigor desde 2012, carece de boa parte das normativas exigidas pelo processo de integração que deveria ser cumprido em quatro anos (como a TEC em pleno vigor). Se a construção do Mercosul demandou dos seus quatro membros fundadores mais de duas décadas para alcançar o patamar em que se encontra, o prazo de quatro anos para que haja a adequação venezuelana – que passa por forte instabilidade política – aos aspectos totais do bloco parece difícil de ser cumprido (SZUCKO, 2017).

Uma solução seria a criação de um organismo supranacional (assim como na União Europeia), para superar as dificuldades e adquirir uma consolidação plena de suas etapas de integração – principalmente para se alcançar o pleno Mercado Comum, reduzindo as assimetrias entre seus membros e superando os entraves da União Aduaneira – mas esta alteração é vista com certo receio pelos membros do bloco pela necessidade de cessão de parcela (mesmo que mínima) da soberania, visto que os órgãos supranacionais possuem autonomia frente aos Estados que o compõe (KERBER, 2001; NAKAYAMA, 2002).

O Mercosul, a partir da entrada da Venezuela, passou a ter cinco membros plenos – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e a própria Venezuela –, um em processo de adesão (a Bolívia) e mais 6 membros associados (Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname). Só referente aos membros plenos (Estados-parte), em 2015, o Mercosul já contava com uma população de 288,4 milhões de habitantes e um PIB nominal de US\$ 2,7 trilhões, também referente ao ano de 2015, conforme dados apresentados no *World Economic Outlook* (IMF, 2017). O Brasil, assim como no caso da Alemanha na União Europeia, é o país mais populoso do bloco, contando com mais de 204 milhões de habitantes, além de ser o que apresenta o maior PIB, com US\$ 1,7 trilhões no ano de 2015 (MERCOSUL, 2018).

## **Capítulo 3 – Duas Potências, duas Organizações: que hegemonia?**

Apresentados os conceitos pertinentes para uma melhor compreensão dos fatos e pontuadas as teorias de integração, a história dos dois processos de integração que concernem este trabalho foram devidamente apresentadas, de modo a ficar mais claro o envolvimento da Alemanha no surgimento da União Europeia e do Brasil no surgimento do Mercosul. Feito isso, devemos então em dar atenção ao núcleo deste trabalho: o protagonismo político e econômico de ambos Estados em seus blocos regionais.

Em um primeiro momento, apresentaremos aspectos gerais dos dois países em relação aos seus processos de integração além de apresentar uma breve contextualização do protagonismo político e econômico dos Estados na década de 1990 (3.1.1 e 3.2.1). Em seguida, daremos o destaque ao protagonismo político alemão (3.1.2) e brasileiro (3.2.2) e ao protagonismo econômico destes Estados (3.1.3 e 3.2.3) entre os anos de 2000 a 2015. O último ponto a trabalhar em separado sobre os dois Estados diz respeito a conceptualização da Alemanha e do Brasil como potências em suas regiões e como hegemonias regionais. Como encerramento do capítulo, são apresentados os pontos de comparação já abordados durante todo o trabalho e apontadas as convergências e divergências do protagonismo da Alemanha na União Europeia e do Brasil no Mercosul, no qual é feito um balanço geral e são destacadas conclusões preliminares.

### **3.1 O protagonismo da Alemanha na União Europeia**

Os padrões de preferências dos Estados, destacados na teoria intergovernamentalista de Andrew Moravcsik (ver 1.2.6), variaram drasticamente na história da União Europeia. A Alemanha, a França e a Grã-Bretanha promoveram e se opuseram a integração em distintos âmbitos do processo de integração e por diversos motivos. Suas posições também se alteraram (na maioria das vezes, apenas ampliando suas funções) ao longo dos anos (MORAVCSIK, 1998).

Os líderes europeus do pós-Guerra que construíram e expandiram a Comunidade Econômica Europeia (até o seu estabelecimento como União Europeia) buscavam segurar o ímpeto alemão, equilibrar o poder russo, estabelecer uma terceira força contra os americanos, superar os extremismos da direita e do Comunismo em casa e até reprimir os nacionalismos

para que pudesse ser criada uma visão distintiva de um federalismo Europeu (MORAVCSIK, 1998). O Estado alemão – um dos protagonistas de todo processo de integração europeu – passou por diversas alterações geopolíticas e econômicas com a sua reunificação (1990), o fim da Guerra Fria (1991) e a assinatura do Tratado de Maastricht (1992) que estabelecia a União Europeia.

**Tabela 01 - População da Alemanha e da União Europeia (milhões de hab.)**

| ANO  | ALEMANHA | UNIÃO EUROPEIA | PAÍSES MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA |
|------|----------|----------------|----------------------------------|
| 1992 | 80,5     | 346,0          | Tratado de Maastricht (1992)     |
| 1995 | 81,3     | 370,9          | Com as adesões de 1995           |
| 2000 | 81,5     | 375,6          |                                  |
| 2004 | 81,5     | 456,9          | Com as adesões de 2004           |
| 2013 | 80,6     | 504,3          | Com as adesões de 2007 e 2013    |
| 2015 | 81,7     | 507,2          | UE com os 28 membros             |

Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir de dados recolhidos no IMF (2017).

Notas explicativas: Tratado de Maastricht (1992): Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grécia, Espanha e Portugal; (1995): Áustria, Finlândia e Suécia; (2004): Chipre, República Tcheca, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polónia, Eslováquia, Eslovênia; (2007): Bulgária e Romênia; (2013): Croácia; (2015): UE com os 28 membros.

De acordo com os dados da Tabela 01, apresentados pelo Fundo Monetário Internacional, a Alemanha representava, em 1992, – quando da constituição do Tratado de Maastricht – 23,3% da população da União Europeia. Em 1995 com as adesões da Áustria, Finlândia e Suécia, sua representatividade baixou a 21,9%. Foi apenas em 2004, com a adesão dos 10 novos membros, que a Alemanha passou a apresentar seus menores percentuais de representatividade populacional: 17,8%, em 2004, e 16%, em 2013 e 2015. Interessante destacarmos o crescimento populacional da Alemanha de 2013 a 2015: mais de um milhão de habitantes. No maior crescimento populacional já registrado desde 1992 (DW, 2015), o principal fator foi o forte aumento da imigração para o Estado alemão – um dos problemas enfrentados pela Alemanha dentro da União Europeia, como veremos no próximo tópico –, visto que a taxa de mortalidade registrada em 2014 foi maior do que a de natalidade.

Como podemos ver no mapa da União Europeia (Anexo 1), a localização da Alemanha em todos os momentos se mostrou privilegiada na integração europeia. A partir do alargamento da integração, com a adesão dos países do leste europeu, tornou-se ainda mais central, tendo

uma importância geopolítica ainda maior. Estes dados, quanto a representatividade populacional, apenas majoram os feitos da Alemanha.

O peso político e econômico da Alemanha, como veremos, alterou o equilíbrio de poder dentro da União Europeia. O Estado alemão passou a assumir um forte papel de liderança na condução da política externa europeia (GOMES, 1997). Passados mais de 25 anos da reunificação, Bulmer e Paterson (2010) e Kundnani (2015) destacam que o papel alemão na União Europeia se alterou ao longo deste período e ficou refletido em suas atuações na Política Externa – de um *tamed power* para um *normalized power*, como veremos no próximo ponto. A situação é que o peso político e econômico da Alemanha, comparado aos demais membros da União Europeia, é desproporcional e, por vezes, ao atuar sozinho, pode afetá-los diretamente, o chamado poder não intencional – *Unintentional power*.

Para compreender estas alterações no comportamento alemão e em seu protagonismo perante à União Europeia entre os anos de 2000 e 2015, faz-se necessário inicialmente traçar um paralelo quanto ao que era a sua atuação na década logo após a reunificação, nos anos 1990, até chegar ao seu papel dentro da UE nos últimos anos, sob o comando de Angela Merkel.

### **3.1.1 Os aspectos político e econômico da década pós-reunificação**

Com o fim da Guerra Fria e a reunificação do Estado, a Alemanha deixou de ser periferia e passou ao status de centro europeu – e de todos os acontecimentos que a cercavam. Tornou-se o elo de ligação entre a Europa Ocidental e os países da Europa Oriental, fazendo a política da sua geografia (GOMES, 1997). A construção europeia também ocorreu através do trato entre os comandantes da Alemanha e da França, em uma relação que vem desde os anos 1950 e que, por vezes, foi dificultada, seja por afinidades partidárias ou por períodos sem um “par forte” entre os líderes (BULMER; PATERSON, 1996; LASTENNET, 2018).

Dos anos 1990, até a metade da década, a parceria formada pelo presidente francês, François Mitterrand, e pelo chanceler alemão, Helmut Kohl, compartilhava da mesma ideia de trauma de guerra, e os líderes fizeram da relação entre França e Alemanha uma prioridade no cenário internacional. Próximos ao presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, entre 1985 e 1995, contribuíram significativamente para a “Europa Política” através do Ato Único Europeu (1987) e do Tratado de Maastricht (1992). Nem a Guerra da Iugoslávia, nem mesmo a visão francesa de que a reunificação alemã acarretaria no surgimento de um país imponente na Europa dificultaram a relação entre os países neste período. Além disso, certos analistas

consideravam que a fortificação da parceria franco-alemã seria o melhor caminho para avançar a Europa e integrá-la em um projeto comum (LASTENNET, 2018; GOMES, 1997).

A reunificação em 1990 reabria a questão sobre o poder alemão: com o fim da Europa criada em Yalta, em 1945, a mudança geopolítica que uma Alemanha reunificada trazia tinha semelhanças a unificação alemã em 1871. A anexação dos territórios e da população da RFA transformava a Alemanha em um país significativamente maior que a França e a Grã-Bretanha e colocava-a no centro europeu (KUNDNANI, 2015). Porém esta rápida reestruturação alemã teve seu preço pago na crescente crise econômica que pairava pela Europa, pois a instabilidade no câmbio que se notou em 1992 dentro do sistema europeu foi provocada em boa parte pela subida das taxas de juros na Alemanha, o que levou a um aumento do valor do Marco Alemão (GOMES, 1997).

A Alemanha vista como um poder central trouxe velhos medos para a Europa: o Estado reunificado surgia como uma força de instabilidade contrabalanceando o poder no continente – agora enraizado em uma rede de instituições, em particular na UE, pela qual se moldou o comportamento do Estado e se produziu estabilidade – e trazia questionamentos tanto para a França como para a Grã-Bretanha. Na França, o medo surgia por duas frentes: por um lado, de que a Alemanha poderia seguir sozinha abandonando sua vocação europeia; por outro, de que esta Alemanha reunificada seria grande demais para ser contida pelas instituições europeias criadas para isso (KUNDNANI, 2015; GOMES, 1997).

Margaret Thatcher, primeira-ministra britânica, exaltava a tendência expansionista alemã, que sempre olhou para leste e oeste com este pensamento, porém agora com um viés econômico e não territorial. Mitterrand sugeria que a melhor maneira de lidar com a Alemanha seria através do aprofundamento da integração europeia e que a melhor opção para recuperar a soberania – perdida para a Alemanha e para o Bundesbank – seria através de uma moeda comum para a Europa (GOMES, 1997; KUNDNANI, 2015).

Thatcher sempre considerou importante que a França e a Grã-Bretanha continuassem a ser o contraponto do poder alemão e ponderava sobre envolver cada vez mais os EUA na defesa europeia, mas viu o presidente dos Estados Unidos à época, George H. W. Bush (1989-1993), considerar a Alemanha como seu parceiro privilegiado na Europa – e não mais a Grã-Bretanha (GOMES, 1997). Mesmo antes da queda do muro de Berlim, Mitterrand já havia dito a Thatcher que sem uma moeda comum, eles se encontravam subordinados as vontades alemãs (KUNDNANI, 2015).



Quanto aos aspectos econômicos, uma situação foi determinante para o futuro da Política Externa da Alemanha, como destacou Gomes (1997, p. 233):

O forte crescimento do investimento na Alemanha durante os anos que se seguiram à reunificação, obrigou a uma aceleração das importações vindas dos países comunitários, levando a um incremento no dinamismo das economias europeias e revitalizando a produção industrial das empresas, sobretudo, na área das exportações.

Ao estabelecer a União Monetária europeia, seus países abriam mão de suas soberanias em benefício do bem comunitário, com as paridades fixadas entre as distintas moedas e com as devidas medidas para a manutenção da estabilidade. Isto foi muito mais difícil para a Alemanha, que deveria abandonar parte de seu poder – oriundo do marco. Mas com a conclusão do mercado interno e a abertura das economias da Europa Central e do Leste – que sempre foram Estados parceiros da Alemanha a qual detinha grande parte do comércio destes países –, a possibilidade era grande de a economia ser voltada as exportações (BULMER; PATERSON, 1996; GOMES, 1997).

Com a intensificação da integração europeia, o superávit da balança comercial Alemanha, resultado ligado diretamente Mercado Comum europeu compensava a contribuição orçamental para Bruxelas, mantendo os empresários em defesa da União Europeia. Além disso, o comércio alemão com os demais países-membros da União Europeia só cresceu. No ano de 1992, do total das exportações alemãs, 54% eram destinadas aos países da UE, sendo a França o parceiro mais importante e o principal destino destas exportações – 87 bilhões de Marcos em exportações de bens e serviços destinados a França em 1992. O rápido crescimento do PIB alemão, nos anos 1990, em relação aos seus parceiros europeus, mostrava uma tendência de que a Alemanha seria a protagonista do comboio europeu (GOMES, 1997).

A influência no que tange o poder econômico não é oriunda apenas das condições apresentadas pelas reais condições econômicas, mas também por como a economia é vista pelos demais mercados. A influência que a Alemanha passou a exercer sobre a Europa é, em sua essência, resultado da moeda pilar do Sistema Monetário Europeu, o marco, que permitiu ao Banco Alemão (*Bundesbank*) impor tanto sua política econômica quanto a monetária. Através de uma moeda que se colocava como a segunda das reservas internacionais (depois apenas do dólar), a potência econômica alemã e sua estabilidade monetárias trouxeram credibilidade ao Bundesbank (BULMER; PATERSON, 1996; GOMES, 1997).

O papel alemão se modificou dos anos 1990 para a situação apresentada nos anos 2000 a 2015. Sua atuação frente a Política Externa durante a primeira década pós-reunificação foi de

exercer o poder somente através das instituições multilaterais (*tamed power*), apenas através do multilateralismo puro. O Estado alemão moldou o âmbito regional a seu gosto através da exportação das soluções institucionais para o nível da UE, criando um espaço onde ele pudesse atuar e fazer fluir seus interesses através do *soft power*. A nova Alemanha passou a atuar não mais apenas de maneira engajada, mas também passou a se apresentar como os demais Estados, passando a atuar, se necessário fosse, sozinha – como um *normalized power* (BULMER; PATERSON, 2010; KUNDNANI, 2015).

Havia um temor surgindo da esquerda de que esta normalização poderia significar duas situações: primeiramente, um desalinhamento da Alemanha com o Oeste (da associação a OTAN e da integração europeia); em segundo lugar, um retorno do militarismo alemão. Durante o Governo de Kohl este primeiro medo não se concretizou: o chanceler permaneceu focado na integração europeia e dando prosseguimento a reunificação que levaria ao movimento mais forte: para a criação do Euro. Quanto ao segundo ponto, a Alemanha sofreu forte pressão de seus aliados da OTAN para assumir maiores responsabilidades na resolução de problemas mundiais, em especial devido aos confrontos nos Balcãs. Assim, uma tensão pairava entre a relutância alemã em se utilizar da força militar e o seu compromisso com o multilateralismo – em especial, com os países do Atlântico. Durante toda a década de 1990, a Alemanha deu pequenos passos no sentido de uma política externa mais intervencionista. Mas esta situação da política externa ocorreu muito mais em função dos eventos e da pressão de seus aliados do que por vontade própria. Assim, a política alemã geralmente seguiu os eventos ao invés de moldá-los ao seu jeito (KUNDNANI, 2015).

### **3.1.2 O protagonismo político alemão de 2000 a 2015**

Através da primeira década pós reunificação, vimos que o Estado alemão moldou a região exportando soluções institucionais para o nível da União Europeia, estabelecendo relações de cooperação multilateral nas quais seus interesses poderiam prosperar. Análises mais além sugeriam que o comportamento alemão dentro da UE havia evoluído posteriormente e, deste modo, quando era necessário escolher entre os interesses nacionais e os interesses europeus, acima do Estado, os instintos europeus raramente prevaleceram sobre os nacionalistas entre os tomadores de decisão da Alemanha (BULMER; PATERSON, 2010).

Entre 1998 e 2005, a relação entre o então presidente francês, Jacques Chirac, e o chanceler alemão Gerhard Schröder perdeu forças. O contexto ajudou para isto: o fim da Guerra

Fria, a reconciliação franco-alemã não era mais ponto de debate e o euro era lançado para transações financeiras, em 1999, e para a população, em 2002. Apesar disso, o presidente e o chanceler chegaram a um acordo quanto ao futuro da Política Agrícola Comum e ao peso atribuído a cada país nas instituições europeias. Ambos também foram contra a Guerra no Iraque desejada por George W. Bush, presidente dos Estados Unidos (LASTENNET, 2018). Com o chanceler Schröder, a Alemanha passou a se apresentar de maneira diferente: através da autoconfiança de uma nação adulta, o Estado iria em busca dos interesses nacionais – particularmente dentro da UE (KUNDNANI, 2015).

Para o Estado alemão, envolver-se com as intervenções militares da OTAN era algo difícil por dois motivos: em primeiro lugar, apesar de ter dado alguns passos no sentido de uma política externa mais intervencionista, todas as intervenções até o momento eram visando a manutenção da paz e não de lutar em guerras; em segundo lugar, os militares alemães estavam autorizados, a partir da Corte Constitucional de 1994, a participarem de operações fora de suas zonas, mas apenas com o aval do Conselho de Segurança da ONU. Desde modo, como a Rússia era contra as intervenções nos Balcãs, uma resolução no Conselho de Segurança seria inviável, o que tornaria o uso das forças militares alemãs em uma guerra de agressão. Por outro lado, a não participação da Alemanha na guerra iria ferir um dos princípios fundamentais da Política Externa alemã de não atender ao foro multilateral da OTAN (KUNDNANI, 2015).

A integração da União Europeia estava se aprofundando e a Alemanha estava ainda mais ao fundo das instituições da UE do que já esteve antes de sua reunificação e havia até abandonado o Marco Alemão em favor de uma moeda única para a Europa. A normalização da Alemanha deixou a política externa pautada no princípio de “Nunca mais Auschwitz”<sup>24</sup> (KUNDNANI, 2015, p. 54). A ideia de normalidade, no período do chanceler Schröder, vinha com a ideia de um “modo alemão” de agir. Uma Alemanha que já não era mais uma ameaça à Europa, mas que estava a seu serviço e que deveria buscar seus interesses da mesma maneira que os demais Estados soberanos – sem deixar que o futuro fosse impedido pelo passado, ou seja, o futuro europeu era mais importante que o passado alemão (HYDE-PRICE; JEFFERY, 2001; KUNDNANI, 2015).

---

<sup>24</sup> Traduzido do original em inglês: “Never again Auschwitz” (KUNDNANI, 2015, p. 54).

Hoje, os desafios tanto de fora quanto de dentro da União exigem a capacidade de agir rápida e decisivamente, muitas vezes sem um quadro institucional claro. Cada vez mais, é necessária uma ação na área de segurança e defesa, onde a Alemanha e a UE como um todo têm sido tradicionalmente menos engajadas. E enquanto os desafios enfrentados pela UE e seus membros na preservação da segurança e prosperidade europeias cresceram, para os formuladores de política de Berlim a União parece mais fraca do que nunca<sup>25</sup> (JANNING; MÖLLER, 2016, p. 3).

Um dos dilemas políticos que vive o processo de integração – seus Estados membros e, em especial, a Alemanha – consiste em optar entre “Mais Europa *versus* mais Estado nacional” (BECK, 2012, p. 48). No caso específico alemão, quando as competências à nível nacional são transferidas ao nível europeu, as atribuições dos estados da federação acabam reduzidas (como das iniciativas legais e do poder de veto) a mera implementação das políticas europeias – através das ratificações e aplicações práticas das mesmas. O Estado, apesar de também perder parte de seu poder de decisão, mantém influência na formulação ao nível do Conselho Europeu (BÖRZEL, 2002).

A Alemanha dos últimos anos, atuando como um *normalized power*, passou a agir de maneira distinta do que agia anteriormente. Se antes frente a necessidade de escolher entre interesses nacionais, por um lado, e entre interesses que transcendem o Estado – interesses da União Europeia –, por outro, a escolha Europeísta era óbvia. Com os chanceleres Schröder (que ficou até 2005) e Merkel (2005-2015) isto mudou. Eles trouxeram uma abordagem mais nacionalista, apresentando-se como os defensores dos interesses comerciais da Alemanha frente a questões como o orçamento da União Europeia e o alargamento desta com o ingresso dos países do Leste europeu (BULMER; PATERSON, 2010). Enquanto isso, França e Grã-Bretanha, os outros Estados mais poderosos da Europa, perderam influência na região de modo que os Estados Unidos passam a focar em outras situações do sistema internacional e esperam cada vez mais que os europeus resolvam seus próprios negócios (JANNING; MÖLLER, 2016).

Especificamente, foi a partir do entendimento de que a Alemanha não deveria ter se envolvido na Guerra do Iraque que surgiam ideias de que o Estado deveria trilhar seu próprio caminho ao se deparar com questões envolvendo o uso da força militar. Se nos anos 1990 parecia haver uma convergência entre Alemanha, França e Grã-Bretanha quanto ao uso da força militar – mesmo que a contragosto –, a década de 2000 mostrou que agora o Estado alemão parecia divergir desta ideia, enxergando-se como uma sociedade fundamentalmente pacífica e

---

<sup>25</sup> Traduzido do original em inglês: “Today, challenges from both outside and within the Union require the capacity to act quickly and decisively, often without a clear institutional framework. Increasingly, action is needed in the area of security and defence, where Germany and the EU as a whole have traditionally been less engaged. And while the challenges faced by the EU and its members in preserving European security and prosperity have grown, to Berlin’s policymakers the Union looks weaker than ever before” (JANNING; MÖLLER, 2016, p. 3).

que não tinha mais interesse na projeção de poder. Em outras palavras, a Alemanha passou a se ver como um Estado comprometido a resolver os conflitos internacionais de maneira pacífica e com uma forte aversão a projeção internacional de poder militar para atingir os interesses nacionais (KUNDNANI, 2015; HYDE-PRICE; JEFFERY, 2001).

A aversão ao uso de força militar, oriunda também da memória histórica da Alemanha nacional-socialista, aumentou com o fortalecimento de sua economia, fazendo-a decidir por utilizar da força militar apenas como último recurso, preferindo se valer da cultura do multilateralismo, com a preferência pela cooperação e aplicando sanções econômicas como instrumentos políticos. Quando o uso da força militar foi utilizado, como em missões humanitárias e de combate no exterior, estas ações sempre foram justificadas como singulares, passando por diversas aprovações no próprio governo alemão (DAEHNHARDT, 2013).

A divergência nas ideias que versavam sobre o uso da força militar entre Alemanha e França e Reino Unido, não foi o único ponto distinto: o “não” da França à Constituição Europeia em 2005 foi outro contraponto para esfriar as relações franco-alemãs no contexto europeu (LASTENNET, 2018). Já no Tratado de Lisboa, em 2007, diversas preferências alemãs foram retidas, como o catálogo de competências, os direitos adicionais limitados ao Comitê das Regiões, a cooperação política e judicial comunitária. Houve um declínio na costumeira abordagem visionária alemã no debate institucional – parte da caracterização do poder alemão como normalizado (BULMER; PATERSON, 2010).

A partir de 2007 e até 2012 estiveram juntos no poder de comando europeu Nicolas Sarkozy, presidente francês, e Angela Merkel, chanceler alemã, escolhida em 2005. Apesar de um começo conturbado com as críticas as medidas fiscais de Sarkozy feitas pela Alemanha e as francesas em relação a saída unilateral das questões nucleares, houve reaproximação a partir da crise financeira e econômica de 2008 que atingiu fortemente a Europa. O “casal” franco-alemão que fez frente à crise (e que ficou conhecida como “Merkozy”) conseguiu fechar acordos – mesmo que estes tenham sido criticados por imperfeições – como o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança (TECG), também conhecido como Pacto Fiscal Europeu, discutido em 2010, aprovado ao final de 2011 e entrando em vigor apenas em 2013, já após a saída de Sarkozy<sup>26</sup> (LASTENNET, 2018).

É na crise do Euro que também se percebe mais uma vez a correlação que tratamos entre economia e política (no capítulo 1, ponto 1.1.4), na qual a política afeta a economia tanto quanto

---

<sup>26</sup> Apesar do apoio de Merkel nas eleições, Sarkozy perdeu a corrida presidencial em 2012 e viu a parceria, que havia aprendido a trabalhar em conjunto fazendo frente a crise, chegar ao fim (LASTENNET, 2018).

a economia afeta as questões políticas: o projeto do Euro foi uma questão muito mais política do que econômica, desde o entendimento de Kohl e Mitterrand sobre os perigos de uma Alemanha “sem limites” no continente europeu. O problema é que este projeto não saiu como o esperado e o Euro acabou se tornando a nova forma de domínio alemão dentro da União Europeia (como veremos no próximo ponto 3.1.3). A crise financeira do euro, que leva os países mais endividados a uma situação cada vez pior, traz a Europa, a partir da questão da entrada de refugiados, problemas do âmbito político. Países que recebem os fluxos de refugiados tem de iniciar e terminar os trâmites institucionais e burocráticos quanto aos processos de asilo. Mesmo recebendo aporte financeiro para tal situação, os países do Sul da Europa se sentem explorados e, de certa forma, até abandonados (WERBOWSKI, 2013; BECK, 2012).

Para piorar esta situação, passamos a perceber um aumento em casos de agressões, xenofobia e erupções de violência contra refugiados. Assim, não se trata apenas de um colapso do Euro no aspecto financeiro e econômico. O que está em pauta é muito maior do que isso: um colapso do Euro traz à tona o colapso dos valores europeus de abertura ao mundo, de paz e de tolerância. Não se trata apenas de impedir um colapso do euro. O que está em causa é muito mais de que isso: o esgotamento dos valores europeus de abertura ao mundo, paz e tolerância (BECK, 2012).

Não encontrando no alargamento europeu de 1995 (com a Áustria, Finlândia e Suécia) e de 2004 (com os países do Leste) parceiros comprometidos e de confiança, a parceria franco-alemã, apesar de certas dificuldades, foi a mais coesa na política externa da Alemanha (JANNING; MÖLLER, 2016). A nova dupla de líderes, formada pelo presidente François Hollande (eleito em 2012) e pela chanceler Angela Merkel (reeleita em 2010), também não teve um começo fácil e custou a se organizar, mas seguiu em busca do fortalecimento da relação (LASTENNET, 2018).

Eleito com a promessa de que iria revisar o Pacto Orçamentário, o presidente francês iniciava seu mandato com uma ideia que era impensável para o governo alemão. Assim como em outros momentos, as diferenças partidárias que complicavam um acordo e levaram a ideias divergentes quanto a questões como a da Zona Euro e a possível saída grega. Foi apenas em 2015, após longa crise e muitas discussões, que Hollande conseguiu ajustar com Merkel uma solução para evitar a saída da Grécia (LASTENNET, 2018).

Na crise do euro levantou-se novamente a questão do embate entre mais Estado nacional e mais Europa: as regras e as instituições da política dos Estados nacionais já não respondem mais aos problemas que encontramos nesta situação e, portanto, deveriam ser alteradas. Os

velhos procedimentos e normas são atualmente pesados e lentos para lidarem com os desafios apresentados. Para Beck (2012), existe o tempo para a pequena política (que apenas executa as regras) e tempo para a grande política (que altera as regras). Neste momento, faz-se necessária a grande política.

Neste sentido, Merkel também trabalhou em prol de uma resposta conjunta da UE frente ao desafio da crise dos refugiados, acreditando na responsabilidade humanitária europeia para ajudar os refugiados. Mas a falta de vontade de compartilhar o fardo da crise dos refugiados por parte dos países europeus foi influenciada pelo estilo de dominância empregado pela Alemanha durante a crise do euro. Mesmo a França, parceira alemã em diversas situações, se manteve cautelosa quanto à política de abertura de Berlim. O pedido de ajuda alemão foi visto como uma oportunidade de reajustar a balança de poder assimétrica presente entre a Alemanha e os demais países da União Europeia (JANNING; MÖLLER, 2016; LASTENNET, 2018).

O ponto político em comum na relação franco-alemã surgiu através da crise na Ucrânia, na qual Hollande e Merkel conseguiram, através dos acordos de Minsk, em 2015, formar uma frente única para evitar o posicionamento de Vladimir Putin (presidente russo) de um escalonamento do conflito armado. A chanceler alemã também atendeu prontamente aos pedidos de Hollande após os ataques terroristas, também em 2015. Assim como os demais “casais” franco-alemães desde os anos 1950, a parceria entre eles foi pautada pelo pragmatismo, pela discrição, pela regularidade e pela busca de um compromisso. Uma ligação nada espetacular, porém sólida (LASTENNET, 2018).

O Estado alemão, que tradicionalmente depositava sua esperança no poder institucional da União para domá-la (*tamed power*) – seja para o seu bem, como para o bem do processo de integração como um todo –, hoje surge para compensar a fraca liderança da Comissão Europeia e do alto representante utilizando-se do seu peso através do poder de veto e, por vezes, até agindo unilateralmente. A Alemanha segue comprometida com o processo integracionista, debaixo do guarda-chuva que é a União Europeia, juntamente com os demais Estados membros em busca da manutenção da prosperidade e da segurança. Mas, mesmo dentro do Estado alemão, este argumento está difícil de ser mantido (BULMER; PATERSON, 2010; JANNING; MÖLLER, 2016).

Apesar disso, Berlim tem desempenhado um papel fundamental na resposta aos principais desafios políticos da UE e, especial, os últimos do ano de 2015: tanto da crise na Ucrânia, da crise do euro na Grécia e a crise dos refugiados turca. Todas defendendo uma resposta conjunta da União e moldada pelas ações – ou até da falta delas – do governo alemão

(JANNING; MÖLLER, 2016). Para Kitchen (2013, p. 575), “a Alemanha se tornou um Estado-nação, porém integrado à União Europeia, e um parceiro responsável nas questões internacionais”. E é neste dilema entre atuar em busca de “mais Europa” ou “mais Estado nacional” que vive a Alemanha. A luta por “mais Europa” torna-se obrigatória pelo perigo, mas geralmente é proibida pelas leis do Estado (BECK, 2012). Como poderemos ver a seguir, este dilema persiste também no que tange os aspectos econômicos do protagonismo alemão dentro da União Europeia.

### 3.1.3 O protagonismo econômico alemão de 2000 a 2015

Assim como ocorreu no âmbito político, a economia alemã passou por uma transformação nos anos 2000 que teriam enormes consequências para o continente europeu. Enquanto lutava para lidar com os enormes custos de sua reunificação e os desafios impostos pelos efeitos da globalização, a Alemanha passou por uma forte reforma econômica que a levou a outro patamar, ao retomar seu padrão de crescimento, como Estado e até mesmo dentro da União Europeia. Em uma década, a Alemanha foi de um déficit para um enorme superávit, em uma Zona Euro cada vez mais integrada. Apesar disso, como esta conquista foi feita através de medidas como a contenção nos salários, os cidadãos comuns não viram o benefício da situação e, enquanto a economia acabou muito mais dependente das exportações, a Alemanha viu surgirem tensões no contexto europeu (KUNDNANI, 2015).

**Tabela 02 – Produto Interno Bruto (PIB) da Alemanha, da União Europeia e da Zona Euro (PIB nominal, EUR bilhões)**

| ANO  | ALEMANHA | UNIÃO EUROPEIA* | ZONA EURO* |
|------|----------|-----------------|------------|
| 2000 | 2.116,48 | 9.193,21        | 6.803,38   |
| 2004 | 2.270,62 | 10.991,92       | 8.044,80   |
| 2009 | 2.460,28 | 12.270,72       | 9.231,68   |
| 2013 | 2.826,24 | 13.577,23       | 9.876,97   |
| 2015 | 3.043,65 | 14.797,90       | 10.515,60  |

Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir de dados recolhidos no PORDATA (2017).

Notas Explicativas: \* São considerados os valores dos Estados que já pertenciam a União Europeia e a Zona Euro nos respectivos anos.

Para melhor ilustrar o contexto econômico alemão dos anos 2000 a 2015, vejamos alguns dados referentes ao Produto Interno Bruto (PIB) da Alemanha comparado ao PIB da União Europeia como um todo e da Zona Euro bem como, a seguir, dados referentes aos valores



das exportações alemãs em números totais, as destinadas apenas a União Europeia, à Zona Euro e as destinadas aos principais parceiros de fora desta zona – EUA e do crescimento das exportações para a China.

Podemos ver o peso da economia alemã dentro do União Europeia e dentro da Zona Euro através da Tabela 02. Em 2000, os 2,1 trilhões de euros do PIB da Alemanha já representavam 23% de toda União Europeia e mais de um terço da Zona Euro. A menor representação veio justo no ano seguinte a crise financeira dos Estados Unidos de 2008 e com a adesão de Eslovênia (2007), Malta (2008), Chipre (2008) e Eslováquia (2009) à Zona Euro: 20% da UE e 26,6% da Zona Euro. Já em 2015, com um PIB de 3 trilhões de euros, a Alemanha representou 20,5% do processo de integração e 28,9% dos países da moeda comum.

Antes da criação do Euro, as exportações alemãs tinham dificuldades em encontrar mercados pelo alto valor do Marco Alemão. Com a criação da moeda europeia, a exportação alemã passou a se beneficiar da diferença entre o Marco Alemão e o Euro – mais fraco em relação a moeda alemã – tornando seus produtos ainda mais competitivos para além da Europa – ao encontrar espaço no mercado chinês, por exemplo. Mas este benefício das exportações não foi notado apenas no além-Europa, porque a Alemanha acabou tornando-se “a China da Europa”<sup>27</sup> (KUNDNANI, 2015, p. 79).

Quando Merkel assumiu como Chanceler alemã, em uma grande coalização entre o partido da União Democrata-Cristã (CDU) e o Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD), suas promessas eram de retornar a política externa pautada em valores e assumir um tom mais crítico quanto à China. Merkel acabou retornando a política externa alemã para a pauta das exportações, assim como já acontecia com Schröder (KUNDNANI, 2015).

**Tabela 03 – Exportações da Alemanha (USD bilhões)**

| <b>ANO</b> | <b>TOTAIS</b> | <b>UNIÃO EUROPEIA<sup>1</sup></b> | <b>ZONA EURO<sup>2</sup></b> | <b>EUA</b> | <b>CHINA</b> |
|------------|---------------|-----------------------------------|------------------------------|------------|--------------|
| 1992       | 381           | 205                               | 195                          | 27         | 4            |
| 1995       | 448           | 255                               | 204                          | 35         | 7            |
| 1998       | 463           | 255                               | 204                          | 46         | 7            |
| 2000       | 474           | 257                               | 204                          | 54         | 10           |
| 2001       | 487           | 259                               | 208                          | 55         | 12           |
| 2002       | 527           | 279                               | 223                          | 57         | 15           |
| 2003       | 639           | 345                               | 279                          | 63         | 22           |
| 2004       | 774           | 484                               | 339                          | 71         | 27           |

<sup>27</sup> Traduzido do original em inglês: “the China of Europe” (KUNDNANI, 2015, p. 79).

|      |       |     |     |     |    |
|------|-------|-----|-----|-----|----|
| 2005 | 834   | 515 | 360 | 78  | 28 |
| 2006 | 942   | 579 | 403 | 82  | 34 |
| 2007 | 1.110 | 699 | 476 | 86  | 40 |
| 2008 | 1.210 | 750 | 513 | 89  | 50 |
| 2009 | 941   | 558 | 385 | 65  | 50 |
| 2010 | 1.060 | 618 | 421 | 76  | 66 |
| 2011 | 1.480 | 832 | 563 | 102 | 90 |
| 2012 | 1.420 | 763 | 507 | 111 | 85 |
| 2013 | 1.460 | 784 | 512 | 117 | 89 |
| 2014 | 1.500 | 823 | 524 | 126 | 98 |
| 2015 | 1.270 | 735 | 459 | 125 | 79 |

Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir de dados recolhidos no OEC (2018).

Notas Explicativas: <sup>1</sup> Foram considerados os Estados-parte de cada ano apresentado; <sup>2</sup> Em todos os anos foram considerados os 19 países da Zona Euro.

De acordo com os dados do Observatório da Complexidade Econômica (OEC, 2018), apresentados na Tabela 03, uma das constatações mais relevantes fica por conta do ligeiro aumento percentual das exportações alemãs direcionadas à União Europeia dos anos 1990 para os anos 2000: dos 381 bilhões de dólares em exportações de 1992, 53,8% deste montante tinha como destino países da União Europeia, enquanto que, em 2007 – quando as exportações alemãs alcançaram as cifras de 1,11 trilhões de dólares –, 63% deste valor era destinado a países do processo de integração. Ou seja, as exportações destinadas a União Europeia não só aumentaram acompanhando de modo proporcional o ritmo de crescimento das exportações alemãs, como também receberam um maior fluxo das exportações do Estado alemão.

A mudança para uma política externa pautada nas exportações foi uma consequência tardia do contexto internacional no qual a Alemanha se encontrava após a reunificação: na falta de uma estratégia que sobrepusesse a pauta das exportações, viu-se em meio aos desafios impostos pela sua reunificação e na competição internacional ocasionada pela globalização, tendo assim que priorizar seu crescimento econômico ao invés de objetivos de política externa. Isso também levou a um enfraquecimento do seu compromisso com o multilateralismo: agora os políticos escolhiam quando se utilizar das instituições multilaterais, operando através destas quando fosse conveniente e, bilateralmente, quando não fosse (KUNDNANI, 2015).

E esta questão também pode ser observada na Tabela 03 com a virada alemã para parcerias bilaterais – em especial a relação com a China: com a diminuição da demanda europeia por causa da crise, as exportações para China passaram a ganhar mais destaque (KUNDNANI, 2015). Do comércio com este parceiro, se em 2000 este representava 2% do destino das exportações alemãs, em 2014 o destino chinês chegou a representar 6,6%,

mantendo-se acima dos 6% em 2015. De acordo com dados do Observatório da Complexidade Econômica (OEC, 2018), quanto as importações, a China, que representava a origem de 3,4% das importações alemãs em 2000, chegou a representar 10% das importações alemãs em 2015.

Bilateralmente, podemos destacar também a parceria com a Rússia: se as exportações para o país não aumentaram significativamente em valores percentuais de representação – de 0,7%, em 2000, para 1,9% em 2015, com um ápice de 3,5% em 2012 – em valores totais houve aumento significativo – de 3,67 bilhões de dólares, em 2000, para 24,2 bilhões de dólares em 2015. Quanto as importações, estas se mantiveram em valores percentuais de 2% em 2000 e 2015, com um ápice de 3,3% do total das importações alemãs em 2008 (OEC, 2018). Além desta situação, quanto a valores totais da União Europeia, de acordo com os dados do PORTDATA (2017), dos 2,64 trilhões de euros em exportação feitas pela UE no ano de 2015, a Alemanha foi a responsável por 54% deste montante. Quanto às importações, dos 2,35 trilhões de euros importados em 2015, 50% do valor foi proveniente da Alemanha.

A virada alemã para o não uso da força militar poderia ser justificada apenas em nome da paz, porém ela também se adequava na situação da pauta de negócios do país: ao evitar intervenções militares, a Alemanha evitava disputas quanto a valores ou questões securitárias que poderiam atrapalhar a pauta econômica. Além disso, se a Guerra do Iraque deu ao Estado alemão confiança de agir por conta própria no âmbito político, a crise financeira e econômica norte-americana os trouxe confiança para que atuassem desta maneira também no âmbito econômico (KUNDNANI, 2015).

Ainda sobre a Tabela 03, os dados quanto as exportações destinadas a Zona Euro mantiveram-se em uma média de 43% de 2000 a 2008, chegando a representar 43,8% em 2004, enquanto representaram em média 37% das exportações alemãs de 2009 a 2015. Esta queda no percentual das exportações especificamente aos países da Zona Euro deve-se, em certa medida a crise financeira de 2008 e a crise da própria Zona Euro. A saída da Alemanha da crise financeira de 2008, segundo Kundnani (2015), se deu rapidamente através de medidas como as de facilitação de crédito para compra de automóveis – que impulsionou a venda de veículos –, esquemas de trabalho em turno reduzido, para manter os trabalhadores mesmo com a desaceleração da economia. Através destas medidas e da crescente demanda chinesa, a economia alemã recuperou-se rapidamente.

O que aconteceu com a criação do Euro foi apenas diferente do que se previa para a União Europeia e, em especial, para a Zona Euro, que tornou a moeda a nova forma de dominação da Alemanha. As assimetrias entre as economias que possuíam superávits

comerciais (caso da Alemanha) e dos países com déficits (como Grécia e Irlanda) cresceram, enquanto a ideia de uma moeda única era vista como a possibilidade dos países deficitários de emularem a baixa inflação alemã e, na verdade, ao invés de produzirem uma convergência, o euro acabou aumentando as assimetrias. Este fator não foi notório nos primeiros anos do euro pela possibilidade que a moeda tinha de se tornar a moeda de reserva internacional, em paralelo ao dólar (KUNDNANI, 2015; BECK, 2012; WERBOWSKI, 2013).

A crise do Euro levou a Alemanha a um patamar extraordinário, e até sem precedentes, dentro da União Europeia. Todos os Estados da Zona Euro olhavam para Berlim buscando por liderança – sendo o maior credor em uma crise de moeda comum entre Estados soberanos. E assim, enquanto alguns europeus achavam que o governo alemão utilizaria sua confortável situação financeira para aliviar os países mais fracos da União, a Alemanha nada o fez para modificar as regras da União monetária. Apesar disso, mesmo que se preocupasse em ser o pagador de erros econômicos e fiscais de alguns membros, um consenso emergente e frágil tornou-se visível na Cúpula de Berlim do início do ano de 2009. Através da parceria entre Merkel, Sarkozy e da cooperação dos demais líderes, chegou-se a um acordo quanto a necessidade de medidas de regulamentação – incluindo aí sanções contra os paraísos fiscais (CHANDLER, 2010; KUNDNANI, 2015; LASTENNET, 2018).

A crise da Zona Euro trouxe uma nova distribuição de poder na Europa com a parceria franco-alemã dominando as numerosas cúpulas e impondo – sob os demais países da UE – suas decisões com soluções preparadas. Ela trouxe novas dimensões a desigualdade na Europa, principalmente com o aumento da desigualdade entre os países credores e os devedores e perante catástrofes iminentes, surgem oportunidades: Merkel soube observar isto e alterou as relações de poder no âmbito europeu (BECK, 2012).

Ela fez uma política a nível europeu para preservar seu poder em âmbito nacional e, frente à crise financeira de 2008, aproveitou-se da necessidade que os países devedores teriam por créditos alemães. Ademais, a crise fez com a Alemanha tivesse problemas dada sua dependência nas exportações para o seu crescimento econômico, fazendo-a optar novamente entre pensar mais à nível europeu ou a nível nacional – e buscar por outros parceiros bilateralmente (BECK, 2012; KUNDNANI, 2015).

Esta transformação e a potencialização da influência alemã dentro da União Europeia é, então, levada adiante disfarçadamente. Seu potencial não provém de questões bélicas ou de alguma força militar, mas sim, do que Beck (2012, p. 55) chamou de “lógica da ameaça do risco”, a lógica de cooperar para evitar que haja um colapso econômico a qualquer momento.

A Alemanha então traz como regra para os demais membros a situação econômica de ter de poupar para se conseguir estabilidade. O governo francês, através de discussões vigorosas, tentava suavizar a forte posição alemã que era intransponível quanto aos países com um maior nível de endividamento. Além disso, o governo alemão passou a pregar aos demais membros o reforço de sua ideia pela União política – que traria novas oportunidades de poder a todos Estados-parte –, mas ao longo da crise do euro a ideia da cooperação visando um jogo de soma positiva tornou-se em um jogo de soma nula, no qual alguns participantes acabaram por perder ainda mais poder (BECK, 2012; LASTENNET, 2018).

O dilema da Alemanha hoje é que já não é suficiente argumentar que é a favor da integração europeia, como garantia contra uma eventual hegemonia germânica na Europa; Berlim hoje tem de convencer os seus parceiros de que a defesa dos interesses alemães não é incompatível com o aprofundamento da integração europeia, ao mesmo tempo que é acusada de apenas promover esse aprofundamento quando segue o modelo alemão (DAEHNHARDT, 2012, s.n.).

Com mais de cinco anos em um controle de crise da Zona Euro através da cautela de Merkel, nota-se que confiança entre os Estados membros é vital: dos países que mais contribuem financeiramente ao processo é compreensível que estes exijam dos devedores que prezem por reformas estruturais e reduzam seus déficits em troca da concessão de empréstimos e que estes critérios sejam exigidos pelo Estado alemão - já que estes financiam sem a garantia de que serão retribuídos. A própria Alemanha passou por reformas sociais profundas até os primeiros anos do século XXI, que foram bem-sucedidas. O problema é que ao colocar o ônus da recuperação econômica, impondo medidas de austeridade sob os países com dívidas, a Alemanha joga contra a preservação de um sistema que é benéfico para si mesma (MEIERS, 2015; DAEHNHARDT, 2012).

A pressão oriunda da Alemanha sob os países endividados é, em parte, dada a falta de confiança que esta tem na capacidade de reforma econômica destes Estados. Uma Europa cada vez mais integrada – quase no caminho de uma federação – sob o molde econômico alemão e através de um modelo de poupança e austeridade nos orçamentos, mas que teria das economias mais capazes a sabedoria de que a repartição dos encargos econômicos é um preço aceitável a se pagar para provar a afirmação de Merkel de que o Euro e a União Europeia são indispensáveis para o contexto da Alemanha. E, por questão do foco alemão nos aspectos econômicos, o Euro se torna de fato indispensável, pois, como vimos, a moeda mantém as condições ideais para as exportações alemãs. E esta realidade, pautada na interdependência complexa, mantém

Alemanha e UE unidos, pois a um não pode seguir sem o outro (DAEHNHARDT, 2012; KUNDNANI, 2015; MEIERS, 2015).

Mais uma prova disso veio em 2014, logo após a reeleição da chanceler Merkel para um terceiro mandato, com a questão da anexação da Crimeia (Ucrânia) por parte da Rússia. A chanceler alemã pleiteava por uma solução política para a crise, mas com a posterior desestabilização no oeste ucraniano, Merkel concordou em impor fortes sanções na Rússia através da União Europeia – mesmo com o impacto sobre suas exportações e a dependência alemã no gás russo. Neste sentido, a Alemanha acabou por priorizar novamente os objetivos da UE perante os próprios interesses econômicos – pelo menos no que tange a questão russa (KUNDNANI, 2015).

#### **3.1.4 A potência alemã e a alteração em seu estilo de hegemonia regional**

O fato de considerarmos uma análise da Alemanha como hegemonia e potências regionais já denota a importância destes para os seus continentes e, em proporções ainda maiores, no processo de integração de cada um. Utilizaremos então, para esta breve análise, as definições de Detlef Nolte (2010) e Thomas Pedersen (2002), trazidas no capítulo 1, quanto as características para um Estado ser considerado uma potência regional e as definições quanto aos estilos de hegemonia, respectivamente.

Segundo Nolte (2010), o Estado, para ser considerado uma potência regional, deve: (1) articular sua pretensão como o líder de uma região; (2) possuir os recursos materiais (militares, econômicos e demográficos), organizacionais (políticos) e ideológicos para sua projeção de poder na região; e (3) ter uma grande influência nos assuntos regionais. De todos estes pontos, o único pelo qual a Alemanha não corresponde seria quanto aos recursos materiais (militares) devido ao seu desejo em não os utilizar. Do ponto um, apesar de não assumir, existe uma liderança por parte da Alemanha. Muito também pelos recursos que econômicos e demográficos, organizacionais (principalmente através da UE, mas também através da OTAN), e, dada sua forte representação dentro da instituição regional, a influência que exerce dentro do processo de integração.

Quanto aos oito pontos destacados por Nolte (2010) do que ainda se espera de uma potência regional, vale o destaque para os seguintes: (i) econômica, política e culturalmente esteja interconectado com toda a região; (ii) exerça sua influência através de estruturas de governança regional; (iii) influencie de maneira significativa a delimitação geográfica e a

construção política e ideológica da região; (iv) articule e defina um projeto ou identidade regional; (viii) quanto a sua integração em fóruns e instituições globais. O ponto (vi), da definição de uma agenda de segurança regional, ainda há certa carência de um papel mais forte do Estado alemão, de acordo com Daehnhardt (2013). Do ponto (vii), quanto a liderança regional ser reconhecida ou respeitada pelos demais Estados, vimos que as demais potências europeias, como a França e o Reino Unido, já tinham o poder alemão desde a reunificação nos anos 1990 (KUNDNANI; 2015; GOMES, 1997).

Com os conceitos de hegemonia propostos por Thomas Pedersen (2002) em mente – a unilateral e a cooperativa – (abordado no capítulo 1), e com o background do protagonismo político e econômico da Alemanha na União Europeia entre 2000 e 2015 (apresentado neste capítulo), podemos estabelecer uma correlação destes conceitos com a situação da Alemanha neste período. Vale lembrar as duas situações de hegemonia. A hegemonia unilateral corresponde ao estilo clássico de uma hegemonia: menos estável e que se utiliza muitas vezes do *Hard Power* – a coerção através de meios militares ou pressões econômicas – para alcançar seus objetivos tendo que, muitas vezes, sustentar alguns *free riders* (NYE, 2004).

Já no caso da hegemonia cooperativa, as pré-condições para que esta aconteça são: (1) a capacidade de agregar poder (através da capacidade de convencer os outros Estados a unirem-se pelo projeto regional; (2) a capacidade de compartilhar poder com os Estados mais frágeis; e (3) a capacidade do compromisso para com uma estratégia de longo prazo de institucionalização regional. Pedersen ainda classifica a hegemonia cooperativa em duas: a ofensiva e a defensiva. A ofensiva é a que se utiliza muito do *Soft power* e não dispõe de poder militar ou, se dispõe, é de pouco. A defensiva diz respeito a grandes potências que perderam poder militar e passaram a atuar através de instituições internacionais (PEDERSEN, 2002).

São duas as situações que devemos observar no caso do protagonismo alemão na União Europeia: o primeiro, diz respeito a capacidade da Alemanha em reconciliar os seus interesses com os da UE; e o segundo quanto à vontade que o Estado alemão apresenta em ser algo além de um poder geoeconômico que se baseia mais em instrumentos econômicos do que nos políticos para alcançar seus objetivos (JANNING; MÖLLER, 2016).

A Alemanha, como vimos nos tópicos anteriores (3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3), alterou seu estilo de Política Externa para a União Europeia da década de 1990, o *tamed power* para o estilo adotado a partir de 2000 até 2015, o *normalized power*. É claro que esta alteração no estilo não se configurou de um ano para o outro, mas sim ao longo dos últimos 20 anos. Os três pontos apresentados para uma hegemonia cooperativa podem ser encontrados na Alemanha pós-

reunificação e que atuava exclusivamente em prol dos interesses da União Europeia. De maneira ainda mais específica, podemos ver a Alemanha atuando como uma hegemonia cooperativa ofensiva nos últimos anos – utilizando-se do *Soft power* (através do seu poder econômico) e dispondo de pouco poder militar (BULMER; PATERSON, 2010; PEDERSEN, 2002).

Fica mais evidente isto se analisarmos o posicionamento alemão dos anos 1990 e o seu posicionamento atual: se em um primeiro momento – do pós-Segunda Guerra até o fim dos anos 1990 – a Alemanha se apresentava como uma hegemonia cooperativa defensiva, que perdeu sua força militar e passou a atuar e compensar suas deficiências iniciais através de instituições (especificamente através dos prelúdios da União Europeia), em um segundo momento – após a reunificação e todo fortalecimento do Marco Alemão e de sua economia como um todo – a Alemanha passou a se apresentar como uma hegemonia cooperativa ofensiva (PETERSEN, 2002). Seja como ofensiva ou defensiva, a Alemanha representou uma hegemonia cooperativa – junto à França – no que tange a construção da União Europeia, através da importação de suas preferências com o consentimento de seus parceiros europeus (KUNDNANI, 2015).

Até mesmo, em certo momento, com requintes de uma hegemonia unilateral: de acordo com Beck (2012, p. 16), a crise do euro elevou o Estado alemão – muito forte economicamente – ao status de “superpotência decisiva na Europa” e que possuía muito poder para simplesmente não tomar alguma decisão. Para Kundnani (2015), apesar destes recursos impressionantes, a Alemanha não é suficiente sozinha para impor seus desejos sobre a Europa: ela é grande demais para uma balança de poder na Europa, mas pequena para se tornar uma hegemonia unilateral. Ou, como uma vez citou Henry Kissinger, a Alemanha é “...muito grande para a Europa, muito pequena para o mundo<sup>28</sup>” (ISCHINGER, 2015, s.n.).

Ischinger (2015) também argumenta que a Alemanha não deveria ser considerada uma hegemonia, mas sim assumir o posto de um líder facilitador europeu, ao ser parte construtiva e proativa da União Europeia, trabalhando em prol da criação do que fosse necessário para estabelecer uma Política Externa e de Defesa Comum para o continente europeu. Ao influenciar esta situação ele não apenas promoveria a influência europeia no mundo como tiraria o peso e toda discussão quanto a ser uma hegemonia.

A Alemanha abriu mão de sua moeda forte – o Marco Alemão – e moldou o cenário europeu através da importação do modelo de suas instituições – especialmente o Bundesbank

---

<sup>28</sup> Traduzido do original em inglês: “Too big for Europe, too small for the world” (ISCHINGER, 2015, s.n.).



– para dentro da União Europeia. Ela é potência econômica preponderante dentro do contexto da integração, esfera na qual projeta suas preferências. Porém, o Estado não se assegura como uma potência hegemônica dada sua relutância em exercer tal liderança, que corresponderia a hegemonia – mesmo que benigna (KUNDNANI, 2015; DAEHNHARDT, 2012). Através dos governos de Schröder e Merkel, a Alemanha assumiu uma postura utilitária em situações de intervenções militares, mas precisa sustentar seu comprometimento com a projeção da paz e da estabilidade no exterior de modo a se manter um parceiro credível dentro das operações da UE, da OTAN e até mesmo na ONU (DAEHNHARDT, 2013).

Para Kundnani (2015), o poder alemão não pode ser considerado como um problema e nem o país tratado como uma hegemonia, porque se trataria de um anacronismo. A rejeição alemã pelo uso da força militar também pôde ser vista como a rejeição à uma projeção de poder internacional, tendo o Estado aprendido as lições com o seu passado. Além disso, a Alemanha foi acusada, após seguir os países do BRIC e se abster no Conselho de Segurança da ONU quanto a intervenção na Líbia em 2011, de não assumir responsabilidades para a resolução de problemas globais e por ser apenas um consumidor e não um produtor de segurança.

A normalização da política externa alemã não levou a uma redefinição completa dos princípios da política externa, mas sim os manteve. Ela se mantém comprometida a integração tradicional através da NATO e da UE, que a permite continuar exercendo suas relações internacionais através da abordagem multilateral (SCHWEIGER, 2007). Até mesmo pelo fato de Merkel não ter vontade de ir através de uma liderança unilateral. Qualquer semelhança à hegemonia – em seu sentido unilateral – repele a classe política alemã. O Estado alemão sente a necessidade de agir em consenso, buscando parceiros de coalizão que partilhem das mesmas preferências, pesos e responsabilidades (JANNING; MÖLLER, 2016).

A integração europeia sob o impulso alemão foi, desde seu começo, um processo anti-hegemônico. Ou seja, ele visava impedir o surgimento de um Estado preponderante de dentro da Comunidade Europeia, para que se seguisse à uma União política. Mas é importante salientar que, mesmo uma união de Estados requer um líder (DAEHNHARDT, 2012). Seja próxima ao conceito de hegemonia cooperativa ofensiva ou não, para Werbowski (2013), a França observa com cautela o distanciamento do Reino Unido perante a União Europeia sob o comando de Merkel e deixando-a mais livre para atuar no continente europeu ao impor e promover seus interesses nacionais em escala continental. Porém, quanto à uma liderança, esta é exercida a contragosto – de um modo geral em termos econômicos, e nunca à nível militar (BECK, 2012).

### 3.2 O protagonismo do Brasil no Mercosul

O Brasil, dos anos 1950 até os dias de hoje, passou a representar de 1,2% a 2,4% do poder mundial e, na América do Sul, cresceu de 36% para 50%, através do Índice Composto de Capacidade Nacional (CINC) – índice que mede a potência coercitiva de um Estado. Mas, a luz destes dados, nota-se que muito se trabalha sobre a potência regional que é o Brasil, mas pouco se trabalha sobre o Estado ser uma potência hegemônica regional. Isso acontece dada a representação da política externa brasileira se apresentar em duas frentes e gerar esta desconfiança por visar o contexto internacional com igual ou até maior intensidade do que visa a região (SCHENONI, 2014).

Se no caso da União Europeia o contexto de seu início se dá por um processo marcante – a reunificação alemã e a queda do Muro de Berlim –, pode-se dizer que o caso brasileiro também advém de um: o fim dos períodos de ditadura militar na América do Sul traz aos governos sul-americanos o retorno à democracia. Além disso, a adoção dos preceitos do Consenso de Washington levou a uma onda de liberalização econômica nos Estados sul-americanos (DORATIOTO; VIDIGAL, 2014).

Os países sul-americanos, que vinham de processos de redemocratização, estiveram pautados em uma política externa que evoluiu em uma trajetória de liberalização. Dos países da região, enquanto o Brasil assumiu o paradigma liberal de modo mais condicionado, dada tradição protecionista e industrialista, a Argentina foi quem assumiu a liberalização da maneira mais pura e maximalista. No Brasil do presidente Collor de Mello, as mudanças vinculadas aos preceitos do Consenso de Washington tiveram foco no espaço latino-americano e, mais especificamente, no epicentro econômico da região do Cone Sul (VEIGA; RIOS, 2011; DORATIOTO; VIDIGAL, 2014).

Os acordos comerciais na região ganharam novo dinamismo, através de objetivos explícitos de se construírem, com mecanismos sub-regionais, uniões aduaneiras (como o Mercosul), e relações bilaterais – como os diversos acordos de livre-comércio estabelecidos no continente (VEIGA; RIOS, 2011). Neste contexto, cabe aqui uma apresentação geopolítica do que representa o Estado brasileiro perante o Mercosul e perante o próprio continente sul-americano como um todo através de dados populacionais dos anos 1991 (ano do estabelecimento do Mercosul) até o ano de 2015 (ano final da análise) conforme a tabela que segue.

**Tabela 04 – População do Brasil, do Mercosul e da América do Sul (milhões de hab.)**

| ANO  | BRASIL | MERCOSUL | AMÉRICA DO SUL* | PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL |
|------|--------|----------|-----------------|----------------------------|
| 1991 | 149,1  | 189,6    | 298,6           | Tratado de Assunção (1991) |
| 1995 | 158,9  | 201,7    | 319,0           |                            |
| 2000 | 173,4  | 218,9    | 346,2           |                            |
| 2006 | 187,3  | 235,5    | 374,3           |                            |
| 2012 | 199,2  | 280,2    | 401,4           | Com a adesão de 2012       |
| 2015 | 204,5  | 288,4    | 414,1           | Mercosul com os 5 membros  |

Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir de dados recolhidos no IMF (2017).

Notas Explicativas: \* São considerados Estados da América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela; Tratado de Assunção (1991): Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai; (2012): Venezuela.

No caso do Brasil, este sempre representou um gigante dentro do continente sul-americano. E faz-se interessante a análise também sobre a América do Sul, pois todos os Estados da região fazem parte do processo de integração – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, como Estados-parte; os demais como membros associados ao bloco. Percentualmente (de 1991 até 2015, e ao longo da história), representa metade do continente sul-americano, conforme podemos analisar na Tabela 04. Quanto ao Mercosul, os dados são ainda mais expressivos: 70,9% da população do processo de integração corresponde a brasileiros. Sendo o quinto maior países do mundo em extensão territorial, como podemos ver no Mapa do Mercosul (Anexo 2), o Brasil encontra-se ligado a todos os países membros do processo de integração e, se considerarmos ainda os países associados, só não faz divisas com o Equador e com o Chile.

O Brasil atuante da década de 1990 se apresentou distintamente nos anos 2000 a 2015: se no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) o Brasil buscou a autonomia através da participação, no Governo Lula, a busca foi pela autonomia através da diversificação. Ou seja, apesar de significativas mudanças nas ênfases dadas por cada governo, um objetivo comum era sempre perseguido: desenvolver o país enquanto mantém certa autonomia política (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; STEINER; MEDEIROS; LIMA, 2014).

Para compreendermos o enfoque do Brasil no Mercosul e todo o seu protagonismo na região nos anos 2000 a 2015, faz-se necessário trabalhar a mudança deste paradigma neoliberal da política externa brasileira do fim dos anos 1990 para o paradigma logístico – abordagem utilizada a partir do fim do segundo Governo Cardoso (1999-2002) e de todo Governo Lula (2003-2010) – que alterou o enfoque dado ao processo de integração de uma abordagem apenas

econômica para uma abordagem político-econômica. Aí então será possível analisarmos como transcorreu a busca brasileira pela hegemonia regional durante este período de análise.

### **3.2.1 O paradigma neoliberal da Política Externa brasileira na década de 1990**

A história do Brasil com a região pode ser caracterizada por três fases em sua história contemporânea: (1) de 1823 ao início do século XX – período no qual o predomínio das ideias eram de que o Brasil estava crescendo de costas para a América Latina; (2) do início do século XX até 1980 – com o intenso crescimento industrial e econômico do Brasil; e (3) após os anos 1980 – com o fortalecimento da parceria entre Argentina e Brasil e que culminou com a criação do Mercosul, de acordo com Saraiva (1995) citado por Steiner, Medeiros e Lima (2014).

Em 1988, pouco antes da assinatura entre os países sul-americanos do Tratado de Assunção, formador do Mercosul, o Brasil estabelecia sua nova Constituição Federal, tratando do reestabelecimento da República e o respeito aos valores democráticos. Através dos princípios que versam sobre as relações internacionais do Brasil, a constituição traz em seu artigo 4º, parágrafo único, a ideia de integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, objetivando uma comunidade latino-americana de nações. Este texto constitucional apenas confirmava a sul-americanização da política externa do Brasil, construída ao longo dos anos 1930 aos 1990 (DORATIOTO; VIDIGAL, 2014).

Valorizar a América do Sul nos anos 1990, do ponto de vista brasileiro, contribuiria para o fortalecimento da posição do Brasil frente à tentativa norte-americana de estabelecimento da ALCA, e ainda sendo de fundamental importância para o desempenho do Estado como um *global player* no sistema internacional. A integração, através do Mercosul, era vista com um meio para se proteger do poder dos Estados Unidos, bem como uma plataforma para que o Brasil pudesse utilizar todo seu potencial no cenário internacional (SORJ; FAUSTO, 2011).

A integração alternativa através deste projeto vinha não só como um instrumento econômico, mas de modo a alavancar a autonomia da região, o que viria acompanhado de uma modernização econômica regional. O Brasil capitaneou o Mercosul para se estabelecer como a potência regional e, de fato, contrabalancear a influência dos Estados Unidos perante a toda a América Latina, em contraste com a capitania alemã e francesa para o estabelecimento já da antiga Comunidade Europeia, que abriram mão de suas soberanias em prol da integração regional de modo a evitar novas guerras para o continente europeu (BÖRZEL; RISSE, 2016b; DORATIOTO; VIDIGAL, 2014).

Ao fim dos processos de ditadura da América Latina, os grandes Estados sul-americanos tiveram como vencedores das eleições presidentes neoliberais. Tratamentos de choque com o cunho neoliberal – em maior e menor intensidade, dependendo do país – foram aplicados pelos governos de Fernando Collor de Mello (Brasil), Augusto Pinochet (Chile), Carlos Saúl Menem (Argentina), Andrés Perez (Venezuela) e Alberto Fujimori (Peru). Como todos os Estados vinham de dívidas da crise dos anos 1980, chegou-se a um consenso de que deveriam ser seguidas as instruções do centro capitalista e a adoção dos preceitos estabelecidos no Consenso de Washington para que os Estados não ficassem sem empréstimos de salvação econômica (CERVO, 2008).

A percepção que prevaleceu no governo FHC é a da necessidade crescente, devido às grandes transformações do mundo no pós-Guerra Fria, de ajustar os interesses específicos brasileiros às grandes tendências do mundo contemporâneo, da modernidade, num entorno onde prevaleciam concepções liberais. Estas pareciam associadas ao fortalecimento de valores considerados universais, como democracia, direitos humanos, proteção ambiental, direitos sociais (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p. 3).

O Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) consolidou as políticas já praticadas pelos Governos de Collor de Mello (de 1990 a 1992) – que sofreu processo de impeachment – e do seu vice Itamar Franco (1992-1994) – que assumiu até as novas eleições – de tornar o processo de integração regional como alvo prioritário na agenda brasileira por se tratar de uma proposta inédita e de não excluir outras parcerias. O Mercosul surgiu como a oportunidade de aumentar a representatividade dos países em cenário internacional (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005). O governo de FHC teve como abordagem a autonomia pela participação, ou seja, a aderência aos regimes internacionais – em especial, os mais liberais – mas sem perder o controle da política externa, podendo assim manter o objetivo de influenciar na formulação das regras e princípios que ditam o sistema internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; STEINER; MEDEIROS; LIMA, 2014).

Ao priorizarem nos anos 1990 os projetos sub-regionais de integração, os Estados conseguiram trazer conteúdo à uma agenda econômica para a região, centrada na “liberalização dos fluxos de comércio e investimentos e articulando-a a estratégias de abertura em relação ao resto do mundo” (VEIGA; RIOS, 2011, p. 204). Criado para auxiliar neste fortalecimento econômico da região, pode-se notar um forte incremento nas relações econômicas entre os países do bloco, em especial no desempenho brasileiro quanto às exportações. Este foi o foco brasileiro nos anos 1990 para o bloco: o âmbito econômico. As vendas externas para os países

do Mercosul antes de sua criação (em 1990) representavam apesar 4% do total brasileiro. Em 1995, o Mercosul já representava 13,2% do destino total das exportações brasileiras. Em números absolutos, o crescimento foi de 1,3 bilhões de dólares, em 1990, para 6,1 bilhões de dólares, em 1995 (WEILAND; CORBELLINI, 2013).

Este sucesso do âmbito econômico do processo de integração facilitou o início do desenvolvimento do âmbito político do Mercosul: no que tange as questões políticas do uso da força militar, a década de 1990 foi pautada pelo intervencionismo apenas em situações específicas, atuando de forma cautelosa e em conjunto com outros países interventores, não indo em busca do protagonismo e nem de ditar condições, mas sim de obter acordos. E a primeira ação foi em conjunto aos Estados do Mercosul, em 1994, frente a duas tentativas de golpe de Estado no Paraguai. O segundo passo dado em prol dos objetivos políticos no Mercosul foi através da assinatura do Protocolo de Ushuaia, que firmava o compromisso dos países com a democracia – passo extremamente importante visto que todos países retornavam de ditaduras militares da década de 1980 (BRICEÑO RUIZ, 2013; ALBUQUERQUE, 2009).

A implementação do Estado neoliberal no Brasil por Collor de Mello (1990-1992) e sua consolidação a partir dos Governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) não significou a adoção dos parâmetros da globalização e interdependência como em outros Estados. O que se verificou foi que, por motivo desta abertura econômica indiscriminada aprofundaram-se dependências estruturais com relação ao exterior, fazendo prevalecer no âmbito interno as preferências externas (CERVO, 2008).

Ao seguirem os preceitos do Consenso de Washington, os Estados-parte sofreram mudanças institucionais e em todas suas estruturas sociais. Consideraram que o conjunto de reformas como privatizações, desregulamentação econômica seriam medidas suficientes para manter o desenvolvimento interno. Ao contrário disso, o que foi alcançado foi um novo período de estagnação que teve, como estopim, a medida de desvalorização do Real – que levou a Argentina à uma seria crise que se estendeu até 2002 (FARIA, 2009; BRICEÑO RUIZ, 2013; CERVO, 2008).

A crise deste modelo de política externa exercida pelos países sul-americanos – e que se alastrou ao âmbito comercial do Mercosul – levou ao que Veiga e Rios (2011, p. 204) chamaram de “regionalismo pós-liberal”, no qual a união de nacionalismos com o mito de uma real unidade regional criam um regionalismo com identidade. Para isso que isso acontecesse, foi exigida uma modernização do processo de integração para sua sobrevivência. Este relançamento, que começou a surgir já a partir do Governo Cardoso – período em que também

se iniciou, como um ensaio, o paradigma logístico da política externa brasileira – veio com um viés político para o Mercosul (VEIGA; RIOS, 2011; FARIA; COUTINHO, 2010; CERVO, 2008).

A dimensão a que chegava a economia brasileira, seu peso regional e estrutura complexa e com diversidade, bem como o fato de ter fronteiras com quase todos os países sul-americanos sugere que o Estado brasileiro poderia atuar como o vetor consistente da integração e da cooperação na região. Foi pensando nisso que houve a efetivação do paradigma logístico através do Governo Lula e da atuação do presidente brasileiro como formador de consenso entre os líderes do Mercosul (CERVO, 2008; VEIGA; RIOS, 2011; SARAIVA, 2015).

### **3.2.2 O protagonismo político brasileiro de 2000 a 2015**

Para o Brasil, contar com o apoio de países do eixo Sul-Sul – que se desenvolveram no âmbito político e econômico a partir dos anos 2000 –, através da criação de diálogos e de estratégias de cooperação é um meio para se melhorar a projeção internacional brasileira e diversificar suas relações internacionais (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

E foi neste sentido que o Governo de Lula passou a atuar: na autonomia pela diversificação. A autonomia pela diversificação consiste em aderir as normas e os princípios internacionais através da cooperação entre os países emergentes do Sul (cooperação sul-sul), incluindo o estabelecimento de alianças regionais com parceiros não-convencionais, como a China, a África, o Leste Europeu e o Oriente Médio, de modo a reduzir as assimetrias perante as demais potências internacionais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; STEINER; MEDEIROS; LIMA, 2014).

A mudança no paradigma da política externa brasileira de neoliberal para o logístico, ocorrida principalmente através do Governo Lula, é pautada na associação de um elemento externo, neoliberal, e de um interno, desenvolvimentista. O paradigma logístico limita uma prevalência absoluta do Estado, tanto quanto elimina a crença no poder ilimitado do mercado de prover tudo. Baseado no modelo dos Estados Unidos, o Estado logístico imita sociedades avançadas: ele pressupõe que a fase desenvolvimentista esteja concluída e dá início a construção de meios de poder para fazer valer vantagens comparativas (CERVO, 2008).

Em contraste com a presidência Cardoso, as prioridades político-sociais foram alçadas, durante os primeiros anos da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2004), ao mesmo grau de importância que as econômicas. O exercício de liderança foi feito de forma mais enfática – ou menos discreta –, em prol da defesa da soberania e dos interesses nacionais e da inserção internacional do Brasil (BECARD, 2009, p. 140-141).

A política externa de Lula da Silva pôs em prática uma diplomacia presidencial ainda mais intensa que a de Fernando Henrique Cardoso: em números publicados em documento oficial pelo ministro das Relações Exteriores, entre 2003 e março de 2005, Lula realizou 56 viagens para 35 países diferentes e recebeu 52 visitas de chefes de Estado e de governo de 39 países (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

À pauta do processo de integração econômica, onde se apresentou forte convergência na orientação política dos quatro governos, o projeto do Mercosul sob o viés institucional permaneceu parado. Isto apenas reflete a enorme dificuldade do nacionalismo econômico de acomodar objetivos de cooperação regional – vide o caso alemão dentro da União Europeia em seu novo contexto de nacionalismo econômico pautado nas exportações – bem como visões de longo prazo para o plano da política externa econômica (VEIGA; RIOS, 2011; KUNDNANI, 2015).

O primeiro desafio desta situação diz respeito as diferenças em relação as preferências políticas e as estratégias de desenvolvimento nacionais dos Estados-parte. O ponto em comum se mostra reduzido e concepções de modelo econômico e democracia mantém distância entre eles. Existe, portanto, a dificuldade de se criar consensos em temas onde, nem de início, há convergências e, neste sentido, muitas das iniciativas são travadas por estas diferenças. A diferença do processo europeu está na cultura política sul-americana (e brasileira) de que é legítimo sobrepor o projeto nacional ao regional e assim não ceder controle da autonomia decisória a ponto de deixar a soberania fragilizada. É a manutenção do caráter da política externa brasileira – da autonomia pela participação à autonomia pela diversificação. Apesar disso, todos os países entendem que é através do consenso político que se atinge a convergência em prol do processo de integração (SARAIVA, 2015; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; CERVO; LESSA, 2014).

A crise deste modelo de integração do Mercosul, que levou ao regionalismo pós-liberal, advém do pensamento de que a liberalização dos fluxos de comércio e investimentos não geram por si só benefícios para o desenvolvimento do Estado e até podem reduzir o espaço para a implementação de políticas nacionais voltadas ao desenvolvimento. Esta situação trouxe duas consequências para a nova apreciação do bloco: a primeira diz respeito a redução da



importância atribuída a questão comercial ou o seu enquadramento segundo uma visão de administração estatal; a segunda diz respeito a ampliação temática da agenda de modo a incluir assuntos não econômicos, bem diversificados para viabilizar os objetivos de desenvolvimento e a inclusão no processo de integração de grupos sociais que haviam sido excluídos do processo de integração pelo viés liberal (VEIGA; RIOS, 2011).

Sendo fiel a tradição diplomática brasileira, o Governo Lula (2003-2010) manteve o multilateralismo como pauta, assim como já acontecia no Governo Cardoso (1995-2002), conforme destacam Vigevani e Cepaluni (2007, p. 301):

A política externa do presidente Lula da Silva, mantendo a postura multilateralista, defende a soberania nacional com maior ênfase do que a administração anterior. Esta característica, condizente com a idéia de “autonomia pela diversificação”, ganhou relevância e pareceu traduzir-se em alguns momentos em um sentimento de liderança, ao menos regional.

Os avanços alcançados no âmbito político institucional do Mercosul vieram através da formação da harmonia política. Funcionando através do intergovernamentalismo – e dele apenas, sem órgãos de poder de decisão supranacional –, o processo de integração de mais destaque da América do Sul logrou seu desenvolvimento através de um líder e do seu protagonismo como formador de consenso – o presidente brasileiro. O espaço político-econômico sul-americano foi priorizado por ser considerado o mais adequado para o alcance dos interesses nacionais e para o exercício de liderança brasileira (BECARD, 2009; SARAIVA, 2015).

O objetivo de aprofundar o Mercosul esbarrou no acirramento das assimetrias entre os Estados-membros e na relutância brasileira em limitar suas liberdades da condução da política e soberania – como líder do processo –, apesar de ser algo inevitável para o aprofundamento da integração (BECARD, 2009). Assim, entre as mudanças institucionais mais significativas está a adesão da Venezuela – ainda que incompleta, do ponto de vista da não adequação do país bolivariano ao instrumento básico do Mercosul, a Tarifa Externa Comum – em processo arrastado de negociações desde 2005. Não bastasse ter acontecido desta forma, a incorporação da Venezuela se deu em meio a suspensão do Paraguai – único país que ainda não havia aceitado a entrada do Estado venezuelano – do bloco em 2012 (ALMEIDA, 2016).

Mesmo assim, diversas foram as mudanças e implementações no âmbito político-social do processo de integração: iniciado ainda no Governo Cardoso, as primeiras foram em 2000 e 2002, com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e a

assinatura do Protocolo de Olivos (para solução de controvérsias); em 2004 e 2005, com o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) – para redução das assimetrias entre os Estados membros – e a criação do Parlasul, o Parlamento do Mercosul; e 2006 e 2007, com as criações da Cúpula Social do Mercosul e o Instituto Social do Mercosul, respectivamente. (BECARD; 2009; SZUCKO, 2017; BISWARO, 2011).

Em 2011 ainda tivemos o estabelecimento do Protocolo de Montevideu, que reforçava o compromisso dos Estados-parte com a democracia. Todas estas práticas comprovam o foco na aplicação do avanço da construção político-institucional, alcançadas apenas através da formação do consenso – guiada pelo presidente brasileiro. Mas não é pelo fato de se destacarem os feitos que se deve deixar de lado questões relevantes: o âmbito político-jurídico, através de seu sistema de solução de controvérsias é ainda extremamente politizado para servir seu propósito de aplicabilidade jurídica, pois ainda ocorrem muitos descumprimentos por parte dos próprios membros do bloco (FARIA; BARÃO, 2012; SARAIVA, 2015; ALMEIDA, 2016)

Ao ser eleita presidente para os anos de 2011 a 2014, a sucessora de Lula no poder, Dilma Rousseff, manteve o pressuposto de desempenhar um papel sistêmico nas relações internacionais através da construção regional de um polo de poder, não alterando seu impulso universalista. O dilema entre o regional e o global também não machucou a política externa brasileira, conseguindo construir coalisões através da cooperação entre os países do Sul e parcerias bilaterais estratégicas. No que tange o Mercosul em específico, a parceria entre a presidente do Brasil, Dilma Rousseff, e a presidente da Argentina, Cristina Kirchner (2007-2015), se manteve relevante, porém com dificuldades em seu percurso (CERVO; LESSA, 2014).

A luz de outro aspecto político para a região – o intervencionismo em questões políticas –, o Brasil dos governos de Lula (2003-2006 e 2007-2010) objetivou ações de modo a estabelecer e consolidar a liderança brasileira na região e, mais especificamente o papel de liderança que o presidente Lula da Silva julgava ser seu no contexto internacional e também como consequência da expectativa dos demais países perante a maior potência sul-americana em assumir maiores responsabilidades perante a região (ALBUQUERQUE, 2009; STUENKEL, 2013).

Para o continente sul-americano, o primeiro desafio já foi antes de o presidente assumir seu posto (porém já eleito), em dezembro de 2002, frente a crise política da Venezuela e a tentativa de Golpe de Estado contra o presidente Hugo Chávez. Para a situação, o Brasil articulou a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, já em janeiro de 2003. Daí por diante o

Brasil se envolveu ainda mais em crises políticas e humanitárias, como nos casos da Bolívia (2003), Haiti (2004), Equador (2005), Honduras (2009) e Paraguai (2012) – através de operações de *peacekeeping*<sup>29</sup> (DORATIOTO; VIDIGAL, 2014; STUENKEL, 2013).

Para Albuquerque (2009), com as frequentes intervenções diretas em assuntos domésticos, a busca pela liderança tornou-se em fator de certa distorção da ação diplomática brasileira. O perfil adotado já nesta primeira crise da Venezuela, em 2002, serviu de modelo para todo intervencionismo diplomático de seu governo em assuntos domésticos de outros países – em especial, na América do Sul. A postura assumida por quem posteriormente viria a ser o assessor especial da presidência, Marco Aurélio Garcia, foi a da tomada de uma decisão assumindo um lado e buscando garantir a vitória deste lado. “O enfoque da intervenção passou a ignorar inteiramente a ameaça de ruptura da ordem constitucional para limitar-se a garantir a vitória do lado amigo e, quando necessário, sua preservação” (ALBUQUERQUE, 2009, p. 76).

Mesmo assim, as intervenções brasileiras se provaram eficazes e elevaram o respeito internacional e a confiança nas atuações brasileiras – destaque para os casos do Haiti e do Paraguai. Em 2004, no Haiti, o Brasil assumiu o controle das missões de paz frente à França e aos Estados Unidos na Missão de Estabilização da ONU no país (a MINUSTAH), além de assumir um papel importante de liderança no terremoto que atingiu o país em 2010. A postura assumida pelo governo brasileiro visava evitar o desencadear da violência político-social que aconteceu na Venezuela do ano anterior (STUENKEL, 2013; BRUSSI, 2016).

Desenvolveu-se neste período a expressão de doutrina de sua liderança regional: o princípio da não-indiferença. O Brasil assumia que suas abordagens seriam mais flexíveis para a manutenção da soberania em caso de a estabilidade da região estar em jogo. No caso do Paraguai, em 2012, o Brasil contestou fortemente o processo de *impeachment* do presidente Fernando Lugo e liderou os esforços para a suspensão do Estado paraguaio, tanto do Mercosul, como da Unasul (STUENKEL, 2013; BRUSSI, 2016).

No caso da Bolívia, o governo assistiu apático a destituição do presidente constitucional, Gonzalo Sánchez de Lozada, e de seu sucessor, o vice-presidente Carlos Mesa. Enquanto isso, o governo Lula prestou apoio moral e material para a rebelião comandada por Evo Morales. De toda forma, estes esforços crescentes perante as intervenções na região devem ser entendidos por duas vias: (1) como meio para reduzir intervenções militares dos Estados Unidos na região;

---

<sup>29</sup> As missões de manutenção da paz – *peacekeeping operations* – da ONU se provaram as mais eficazes no auxílio aos países que se encontram em situação de guerra ou hostilidade a percorrerem o caminho do conflito à paz. Elas se baseiam em três princípios: o consenso das partes, a imparcialidade e o uso da força restrito a situações de autodefesa e em defesa do mandatário (UNITED NATIONS, 2018).

e (2) isto leva a uma reivindicação tímida para controlar a região e garantir sua estabilidade (ALBUQUERQUE, 2009; STUENKEL, 2013). Agora, ao considerarmos investimentos em capacitação militar, vemos que este segue não sendo o foco do Brasil:

Apenas em duas ocasiões históricas cogitou-se no Brasil em construir capacitação militar: nos meados do século 19 e nos anos 1970. Ambos os projetos foram abandonados. Contudo, a preocupação com segurança e defesa agrega-se à política exterior de modo visceral e à política interna de modo pragmático, mesmo que a indústria militar padeça da ineficiência do Estado desde 2011, como outros aspectos do desenvolvimento interno e da inserção internacional acima descritos (CERVO; LESSA, 2014, p. 147).

As ideias de intervenção brasileiras estão centradas na projeção sobre o Conselho de Segurança da ONU. O pacifismo da política externa de segurança do Brasil se mostra através de sua posição firme quanto a segurança internacional conjugada com a negociação conflitos sem a promoção da violência e da promoção do entendimento político para a construção de uma zona de paz na América do Sul (CERVO; LESSA, 2014).

Apesar de toda a hesitação dos últimos anos, o Brasil começa a se sentir mais confiante para se utilizar de seu papel de potência dominante na região no que tange os aspectos políticos. Se por um lado apresentou-se de maneira equivocada em algumas operações em que teve uma postura rígida, a partir da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) – criado como um braço da Unasul em 2008 – começou a demonstrar sua confiança através do aumento da interação e de sua institucionalização. E, de fato, esta criação representou um esboço do interesse de diminuir a influência dos Estados Unidos na região quando o assunto é política e estabilidade. Se em um primeiro momento o Estado brasileiro aparentou ser um Estado hegemônico relutante com seu papel, agora ele se mostra mais confortável com sua designação e disposto a assumi-lo (STUENKEL, 2013).

### **3.2.3 O protagonismo econômico do Brasil de 2000 a 2015**

O crescimento econômico do Brasil nestas últimas duas décadas causou uma comoção em meio aos formuladores da política externa brasileira em busca de um papel internacional mais proeminente para o Estado. Ademais, este crescimento reascendeu as ideias quanto ao seu propósito no âmbito regional e sobre qual estratégia utilizar para a América do Sul. Não se torna exagerado argumentar quanto a um destino de o Brasil liderar sua região, dado seu papel dominante – como veremos a seguir – mas a realidade não é bem esta (STUENKEL, 2013). Para se ter uma ideia inicial da representação econômica do Brasil dentro do Mercosul e até

dentro da América do Sul, cabe uma breve análise quanto ao seu Produto Interno Bruto (PIB) perante os demais países que compõe o seu processo de integração, bem como da sua região, destacados na tabela abaixo.

**Tabela 05 – Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, do Mercosul e da América do Sul  
(PIB nominal, USD bilhões)**

| <b>ANO</b> | <b>BRASIL</b> | <b>MERCOSUL<sup>1</sup></b> | <b>AMÉRICA DO SUL<sup>2</sup></b> |
|------------|---------------|-----------------------------|-----------------------------------|
| 2000       | 655,45        | 994,97                      | 1.370,45                          |
| 2004       | 669,29        | 855,95                      | 1.299,69                          |
| 2009       | 1.669,20      | 2.051,43                    | 2.902,03                          |
| 2013       | 2.471,72      | 3.404,09                    | 4.394,65                          |
| 2015       | 1.801,48      | 2.756,26                    | 3.624,12                          |

Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir de dados recolhidos no IMF (2017).

Notas Explicativas: <sup>1</sup> Dados a partir de 2013 incluem o PIB da Venezuela; <sup>2</sup> São considerados Estados da América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

De acordo com dados do Fundo Monetário Internacional (IMF, 2017) apresentados na Tabela 05, nos anos 2000, o Brasil, com um PIB de mais de 655 bilhões de dólares, representava 65,9% do montante do Mercosul e quase metade da economia da América do Sul<sup>30</sup>. Em 2009, após a grave crise financeira dos Estados Unidos, o Brasil chegou a representar mais de 81% do PIB do Mercosul e 57% do PIB sul-americano. Em 2015 os números já estavam novamente parecidos (percentualmente) com os apresentados no ano de 2000 – 1,8 trilhões de dólares, representando mais de 65% do PIB do processo de integração e quase metade do PIB do continente sul-americano.

Além disso, a pauta da exportação brasileira para a região, mesmo com a mudança de enfoque dada ao processo de integração (de econômico-comercial para um viés mais político) não desfez os bons números para região, como poderemos ver na tabela a seguir, que trata das exportações brasileiras em números totais, em valores destinados ao Mercosul e em valores destinados aos principais parceiros das exportações brasileiras dos últimos anos – os Estados Unidos, a China e a União Europeia – nomeadamente, levantando dados de 1991, de 1995, de 1998 e de 2000 a 2015.

<sup>30</sup> Assim como na tabela quanto à população do Brasil, do Mercosul e da América do Sul, todos países sul-americanos foram incluídos nesta por serem membros associados do processo de integração.

**Tabela 06 - Exportações Brasileiras (USD milhões - FOB)**

| <b>ANO</b> | <b>TOTAIS</b> | <b>MERCOSUL<sup>1</sup></b> | <b>EUA</b> | <b>CHINA</b> | <b>UNIÃO EUROPEIA</b> |
|------------|---------------|-----------------------------|------------|--------------|-----------------------|
| 1991       | 31.620        | 2.309                       | 6.264      | 226          | 10.308                |
| 1995       | 46.506        | 6.154                       | 8.683      | 1.204        | 13.236                |
| 1998       | 51.140        | 8.878                       | 9.747      | 905          | 15.292                |
| 2000       | 55.119        | 7.740                       | 13.190     | 1.085        | 15.370                |
| 2001       | 58.287        | 6.374                       | 14.209     | 1.902        | 15.529                |
| 2002       | 60.439        | 3.319                       | 15.378     | 2.521        | 15.638                |
| 2003       | 73.203        | 5.684                       | 16.728     | 4.533        | 18.874                |
| 2004       | 96.677        | 8.935                       | 20.099     | 5.441        | 24.746                |
| 2005       | 118.529       | 11.746                      | 22.540     | 6.835        | 27.128                |
| 2006       | 137.807       | 13.986                      | 24.525     | 8.402        | 31.133                |
| 2007       | 160.649       | 17.354                      | 25.065     | 10.749       | 40.566                |
| 2008       | 197.942       | 21.737                      | 27.423     | 16.523       | 46.595                |
| 2009       | 152.995       | 15.829                      | 15.602     | 21.004       | 34.189                |
| 2010       | 201.915       | 22.601                      | 19.307     | 30.786       | 43.324                |
| 2011       | 256.040       | 27.852                      | 25.805     | 44.315       | 53.169                |
| 2012       | 242.578       | 22.800                      | 26.701     | 41.228       | 49.102                |
| 2013       | 242.034       | 29.533                      | 24.653     | 46.026       | 47.772                |
| 2014       | 225.101       | 25.053                      | 27.028     | 40.616       | 42.047                |
| 2015       | 191.134       | 20.987                      | 24.080     | 35.608       | 33.947                |

Fonte: tabela elaborada pelo autor a partir de dados recolhidos no Aliceweb (2018).

Notas Explicativas: <sup>1</sup> Dados a partir de 2013 incluindo os valores relativos a Venezuela.

Conforme dados da Tabela 06, retirados do portal Aliceweb (2018) que é mantido pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) do governo brasileiro, apesar da mudança de enfoque dada ao Mercosul (de apenas econômico para político), o Brasil seguiu com altos índices de exportação para a região entre os anos de 2000 e 2015. Se em 1998, o Mercosul correspondeu a mais de 17% do destino das exportações brasileiras, a crise enfrentada no fim do Governo Cardoso levou estes números a uma queda não só percentual, como em números relativos – de 8,8 bilhões de dólares para 3,3 bilhões de dólares em 2002.

A retomada do percentual das exportações destinadas ao bloco veio logo no ano seguinte e, em 2006, dos mais de 137 bilhões de dólares em exportações do Brasil, 10% deste valor já era destinado ao Mercosul novamente. O percentual se manteve até o último ano do governo Lula: em 2010, dos mais de 201 bilhões de dólares, 11,1% tiveram como destino os países do Mercosul. Apesar das crises internas enfrentadas no Governo Dilma, em 2012 o Mercosul chegou a representar 12,2% dos 242 bilhões de dólares em exportações totais feitas pelo Brasil.

A pauta de exportações sul-americana para o resto do mundo – e nisso inclusive a pauta de exportações brasileira – é destacada pela forte presença das *commodities* – correspondendo aos quatro principais produtos da lista de exportações. Já na pauta de exportações para a própria região, embora também representada por forte presença das *commodities*, tem a participação significativa de produtos manufaturados, como veículos automotores e máquinas e equipamentos, que representam mais de 50% das vendas totais para a região, em 2009. Isso significa que o mercado sul-americano serve para o escoamento de boa parte dos bens manufaturados produzidos por aqui. O Brasil, mais especificamente neste período de 2000 a 2009, correspondeu a 8% do total das exportações regionais (VEIGA; RIOS, 2011).

Segundo dados do Banco Central do Brasil (BACEN), a maioria dos produtos manufaturados brasileiros foram destinados aos países da América Latina nos últimos anos (2011-2015), enquanto que os produtos básicos tiveram como destino os mercados asiáticos – em números maiores, para a China. Em números, de 2011 a 2015, 31,8% do total das exportações do Brasil foram destinadas, em média, para o continente asiático. 21,3% para a América Latina (sendo 10,5% para o Mercosul). Quanto a composição, 75% as exportações para a Ásia foram de produtos básicos, enquanto que 82%, em média, das exportações para a América Latina e o Mercosul foram de produtos manufaturados (CASTRO, 2017).

Todos estes dados nos mostram a importância do mercado da América Latina e do Mercosul para a escoamento da produção dos manufaturados brasileiros. Mesmo assim, nos últimos anos há o risco da contração deste mercado dado crescente aumento das destinações para a China. Ela é a mais significativa mudança geográfica das vendas externas dos países sul-americanos e é, atualmente, fator de equilíbrio econômico para a região. Em contraste a este aumento das exportações para a China temos a diminuição dos destinos de vendas externas para os Estados Unidos. Esta tendência pode ser observada no caso das exportações brasileiras também – crescimento do mercado asiático, puxado pela China, e diminuição do peso das vendas externas para os Estados Unidos (VEIGA; RIOS, 2011; CASTRO, 2017).

Se em um primeiro momento a busca por uma alternativa para se proteger do poder dos Estados Unidos encontrou como foco o mercado que representava a sua região, através do Mercosul (durante toda a década de 1990), a partir da crise financeira de 2008, o Brasil seguiu seus ideais do multilateralismo e também encontrou foco no mercado dos BRICS – e não afim de substituir as estruturas de governança global, porém com o intuito de ampliá-las e torná-las mais representativas. Buscando utilizar de todo seu potencial no cenário internacional, focou-

se nos demais emergentes dos BRICS, como a China – apesar do risco de perder mercado dentro do próprio continente (SORJ; FAUSTO, 2011; RAMALHO, 2016).

Quanto as importações da América do Sul, as principais evoluções mostram a mesma tendência: estabilidade da participação sul-americana, diminuição na participação dos EUA como origem das importações e um aumento expressivo das importações oriundas da China. A China vem buscando através de parcerias bilaterais estabelecer vínculos econômicos fortes com os principais Estados sul-americanos construindo um grupo de parceiros políticos (como com a Venezuela, e no caso brasileiro, através dos BRICS) por meio do comércio e investimentos. Pelo olhar dos Estados sul-americanos, estes buscam uma melhor colocação de suas exportações primárias, visto que o Estado chinês oferece projetos de infraestrutura, bens industrializados e serviços. Por estar sendo construída de forma bilateral, em detrimento as parcerias com os vizinhos, esta demandaria uma resposta regional coordenada, porém o que se identifica é que não existe nem o vislumbre de se negociar estas agendas de maneira conjunta (SARAIVA, 2015; VEIGA; RIOS, 2011; COMINI; FRENKEL, 2017).

Com este aumento da participação chinesa nos mercados sul-americanos e correndo o risco de perder espaço na própria região para a China, um dos maiores desafios econômicos dos principais parceiros da integração – Brasil e Argentina – para os próximos anos é de consolidar os interesses dos seus parceiros menores – em especial o Paraguai e o Uruguai – de modo a receberem mais incentivos do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – o FOCEM (VEIGA; RIOS, 2011; CASTRO, 2017).

Além de ser ator principal na balança comercial entre os países do Mercosul, de acordo com os dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), constantes no portal Aliceweb Mercosul (2018), o Brasil, em 2015, foi o responsável por 60,9% das exportações totais do bloco – que alcançaram a cifra de 313,8 bilhões de dólares. Quanto às importações do Mercosul deste mesmo ano, que representaram 296,9 bilhões de dólares, mais de 57% tiveram como destino o Estado brasileiro.

A maneira buscada por Lula da Silva para lidar com situações de conflito regional na área econômica foi a da reação: exceto em propostas de projetos ambiciosos (como a Unasul), a postura brasileira utilizada foi através da paciência estratégica, essencialmente reativa. Isso gerou críticas internas frente a política sul-americana empregada pelo governo brasileiro em países econômica e politicamente mais frágeis (VEIGA; RIOS, 2011).

Da relação com o principal parceiro do bloco, a Argentina, ficou claro, desde o início da parceria Lula-Kirchner, as atitudes contraditórias tomadas pelos chefes de governo: se por



um lado Néstor Kirchner (2003-2007) apresentou orientação protecionista e defensiva (inclusive quanto a questões econômicas da integração regional), por outro, a tolerância de Lula frente ao pretexto de preservar o bloco e conceder espaços para que a Argentina pudesse se reindustrializar – algo que nunca foi finalizado. Estas atitudes perante o âmbito econômico e comercial do processo, ao invés de fortalecerem, acabaram por fragilizar o processo de integração em seus objetivos essenciais. Porém, no lugar de um maior aprofundamento do comércio ou abertura econômica, novas dimensões foram trabalhadas – como a dimensão política e a social. Pelo viés institucional, nada mais se alterou, a não ser a adoção do Código Aduaneiro do Mercosul em 2010 que deveria estar funcionando desde 1995 (ALMEIDA, 2016).

Outro questionamento veio em direção ao Governo de Lula perante a crescente assimetria econômica entre o país e os demais membros do bloco:

De forma mais consistente, a posição do governo Lula foi questionada pela ideia de que a crescente assimetria econômica entre o Brasil e o restante da região, aliada à projeção internacional adquirida pelo Brasil em foros e instâncias globais, reduziria incentivos para investimento significativo de capital político do país na região (VEIGA; RIOS, 2011, p. 200).

Apesar disso, a tendência de baixo crescimento apresentada para as economias desenvolvidas – pós-crise financeira de 2008 –, como os Estados Unidos e os países da União Europeia e a tendência de crescimentos da China, fez com houvesse uma preocupação brasileira na manutenção do mercado sul-americano: visto que os primeiros parceiros (EUA e UE) representam maior destino dos manufaturados do Brasil, se comparado a China, a solução foi destinar novamente o foco exportador das manufaturas brasileiras para a região, em uma consistência que foi apresentada em números acima (VEIGA; RIOS, 2011; CASTRO, 2017).

O Brasil acaba se utilizando do Mercosul e dos países sul-americanos frente a mudanças econômicas bruscas como um escudo, visto que um elevado percentual da pauta de exportações produtos manufaturados brasileiros é destinado a este mercado. A busca pela autonomia através da diversificação – o foco no multilateralismo e sem descartar parcerias estratégicas – fizeram do paradigma logístico de Lula da Silva e do multilateralismo brasileiro importantes aliados para enfrentar a crise financeira de 2008 (STUENKEL, 2013; CERVO, 2008).

A pauta no multilateralismo não foi um retorno ao que abordagens sobre outras épocas traçavam como terceiro-mundismo, mas sim de que estes novos atores (emergentes) possuem interesses comuns e vão em busca destes. O Fórum de Diálogo IBAS, que reúne Brasil, Índia e África do Sul é um exemplo disto: apesar de sua ênfase se em cooperação técnica, o comércio

entre os países também foi beneficiado. O BRICS é a outra situação: em 2013, chegou a firmar o Banco de Desenvolvimento dos BRICS, posto em funcionamento em 2014 e, além de todo crescimento do comércio com a China, desenvolveu as relações com os demais membros (CERVO, 2008; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; STEINER; MEDEIROS; LIMA, 2014).

Não fossem apenas estes casos com o BRICS e o IBAS, o envolvimento multilateral do Brasil se deu através de seu interesse em ter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, além de sua participação no G-20 (Grupo das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia), inclusive sendo sede de reunião ministerial em 2008, ocorrida em São Paulo. Ainda podemos considerar a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), permitindo maiores diálogos entre os países lusófonos (BECARD, 2009).

Quanto à continuidade da política externa brasileira pós-Lula, para Hurrell (2010), esta aconteceria sob os seguintes aspectos: a estrutura do interesse econômico brasileiro (como, por exemplo, a importância das exportações bens manufaturados para a América Latina – e em especial o Mercosul); o legado assertivo de política externa presidencialista de Lula; e a maneira como o governo vinha respondendo aos problemas de ordem global.

Mesmo com os resultados apresentados e da superação da crise, o paradigma logístico – vigente desde os anos 2000 – apresenta-se fragilizado. Apesar da passagem tranquila pela crise, seus reflexos na capacidade estatal e nas bases de apoio nacional atingiram fortemente, dada a forte crença do paradigma nas virtudes do empresariado nacional. A queda de eficiência do paradigma logístico na ligação Estado-sociedade é concreta e incide sobre fundamentos internos da emergência internacional brasileira, como a queda do percentual da indústria no PIB, uma reprimarização da economia, período de queda das exportações (em especial de bens manufaturados), queda do crescimento econômico e a quebra da confiança entre o empresariado nacional e estrangeiro. O consolo, do que previa Hurrell, é que a consolidação de estratégias internas e externas trazidas no Governo Lula, apresenta continuidade pela sua sucessora ao manter o país como a única potência emergente da América Latina no século 21, apesar de declinante (SILVA, 2015; CERVO; LESSA, 2014).

É fato que os resultados apresentados durante os Governos Dilma (2011-2015) foram bem mais modestos que os apresentados por Lula da Silva. Porém é importante destacar, ademais do que já foi apresentado, que causas estruturais e de conjuntura ajudaram para estas condições – em especial, destaque para o ativismo diplomático desenvolvido por Lula e a crise interna brasileira, de viés tanto político como econômico. A questão para o futuro perante o Mercosul – que perdeu centralidade perante o maior foco da agenda brasileira nos interesses

globais – é conseguir aliar as duas agendas (regional e global), trazendo novo ânimo e interesse as prioridades regionais, pois não é possível que se tenha uma agenda global sem uma forte presença na região (SILVA, 2015).

### **3.2.4 A potência sul-americana e a busca por uma hegemonia cooperativa**

De acordo com Schenoni (2014), muito já foi tratado sobre o Brasil como potência regional, porém pouco é trabalhada a ideia de uma hegemonia regional. Utiliza-se novamente os conceitos de Nolte (2010) e Pedersen (2002) para fazermos esta análise de potência regional e hegemonia cooperativa, respectivamente. Segundo Nolte (2010), o Estado, para ser considerado uma potência regional, deve: (1) articular sua pretensão como o líder de uma região; (2) possuir os recursos materiais (militares, econômicos e demográficos), organizacionais (políticos) e ideológicos para sua projeção de poder na região; e (3) ter uma grande influência nos assuntos regionais.

Destes pontos abordados por Nolte, depois de ter triplicado seu poder em comparação ao seu principal concorrente na região – a Argentina – em mais de 25 anos, o Brasil se consolidou como uma potência sul-americana. De modo que aumente sua população e produção, a relação com a região vai passar cada vez mais a parecer como uma hegemonia – apesar de que ela demoraria a aparecer e ainda poderia se tornar uma hegemonia cooperativa (SCHENONI, 2014). Nos anos de 2000 a 2015, o governo brasileiro passou a defender sua soberania e foi atrás do exercício da liderança regional. Se na década de 1990 o governo brasileiro não visava tais ações, a mudança do paradigma da política externa brasileira de neoliberal para logístico alterou o *modus operandi* e passou a visar a inserção internacional do Brasil (CERVO, 2008; BECARD, 2009).

Além disso, do que é esperado de uma potência regional, todas situações foram buscadas durante o Governo Lula, seja através do Mercosul, seja através da Unasul (nos aspectos securitários para a região): (i) econômica, política e culturalmente esteja interconectado com toda a região; (ii) exerça sua influência através de estruturas de governança regional; (iii) influencie de maneira significativa a delimitação geográfica e a construção política e ideológica da região; (iv) articule e defina um projeto ou identidade regional; (v) proporcione um bem coletivo à região ou que participe de forma a obter isso; (vi) defina a agenda de segurança regional; (vii) sua liderança regional seja reconhecida ou ao menos respeitada pelos demais Estados e especialmente por outras potências regionais; e (viii) seja integrado em fóruns e

instituições globais onde possa articular e representar os interesses da região (NOLTE, 2010; STUENKEL, 2013).

Quanto a classificação do Brasil como uma hegemonia, vale relembrar os conceitos de Thomas Pedersen (2002), que as classifica em dois tipos: a hegemonia unilateral e a hegemonia cooperativa. A hegemonia unilateral é da definição clássica, menos estável que uma hegemonia cooperativa e suscetível a ter de manter diversos *free riders*, a não ser que se utilize da coerção. Já a hegemonia cooperativa é uma forma de dominação mais branda, atuando através de arranjos institucionais e baseada em uma estratégia à longo prazo. O modelo seguido nas situações militares para a região é o de uma liderança hegemônica unilateral, que não trabalha com concessões, transformando cada intervenção em um jogo de soma zero, pois muitas vezes acirra os conflitos ou até tende a alastrá-los e assim envolvendo outros atores (PEDERSEN, 2002; ALBUQUERQUE, 2009).

Todas as crises em que se envolveu na América do Sul, Lula o fez movido pela ideia de liderança, o que tornou o que são os objetivos essenciais de uma intervenção em uma crise em outro Estado – conter e, se possível, revertê-la – em objetivos secundários. Esta concepção de liderança como um exercício de hegemonia para região dificultou a resolução das crises, desqualificando o Brasil, atuante por um modelo de liderança hegemônica, como mediador e diminuindo as probabilidades de um jogo de soma positiva para ambos os lados. Através de posições, por vezes até mais incisivas do que as dos Estados Unidos para certos casos, o Brasil – que apesar de fazer parte da OEA, a qual tinha mandatos estabelecidos para atuar – não possuía esta incumbência e assim agia unilateralmente (ALBUQUERQUE, 2009; STUENKEL, 2013).

Este tipo de abordagem também revelou dois temores ao Estado brasileiro: o temor de que a vontade de liderar do país fosse vista como um desejo de dominação (uma hegemonia unilateral, do estilo imperialista) e o temor de que a defesa pela autonomia brasileira fosse vista como uma afronta aos Estados Unidos. Ou seja, ser visto por suas ações com credibilidade por seus vizinhos. O problema disso é que, pela lógica anárquica, um país reconhecido por seus vizinhos como a potência regional – e ainda mais uma que está em ascensão – tende a ser visto com olhares de desconfiança quanto as suas reais intenções para com a vizinhança (BECARD, 2009; FARIA; BARÃO, 2012).

E isto aconteceu por parte do Paraguai e do Uruguai frente aos maiores ganhos obtidos por Brasil e Argentina: estes ameaçaram até sair do processo de integração caso suas demandas não fossem atendidas. É claro que ambos não questionam questões de assimetria imutáveis,

como as dimensões demográficas, geográficas e as suas potencialidades econômicas, mas sim que fosse obtida uma melhora nos ganhos relativos e que a divergência entre os dois menores e os dois maiores Estados do bloco diminuísse. Porém, para fazer frente a situação, ao considerarem que Brasil e Argentina guiam bilateralmente o processo integracionista, os dois menores Estados-parte buscaram negociações com outros parceiros (principalmente com os Estados Unidos), de modo a terem seu poder de barganha aumentado perante o bloco. Este ressentimento por parte do Uruguai e do Paraguai era a maior ameaça a sobrevivência do Mercosul antes de estourar a crise financeira de 2008 (FARIA; BARÃO, 2012; MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010; CARRANZA, 2010).

Se no âmbito político, quanto ao uso das forças militares para a região (através de operações de paz), a busca brasileira foi através de uma hegemonia unilateral, nos demais pontos da situação o Brasil apareceu como a hegemonia cooperativa: através do entendimento e da formação de consenso liderada pelo presidente Lula, o Brasil buscou por esta hegemonia regional cooperativa sob os três aspectos principais: (1) a capacidade de agregar poder; (2) a capacidade de compartilhar o poder com os Estados mais frágeis; e (3) a capacidade do compromisso para com uma estratégia de longo prazo de institucionalização regional (PEDERSEN, 2002; ALBUQUERQUE, 2009; SARAIVA, 2015).

A capacidade de agregar poder e de compartilhá-lo com os Estados mais frágeis veio através da formação do consenso de Lula e das construções políticas que foram alcançadas com a integração regional – tais como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), visando a integração física do continente, e o Fundo para a Convergência Estrutural para o Mercosul (FOCEM), na busca pela redução das assimetrias através de um fundo baseado na proporção do PIB de cada país. Este é inclusive um dos pontos fundamentais para a construção do regionalismo através do desenvolvimento da coesão regional e da solidariedade entre os Estados (FARIA, 2009; FARIA; BARÃO, 2012; GARDINI, 2015).

Do ponto (3) das pré-condições para uma hegemonia cooperativa, se o interesse era o de uma estratégia a longo prazo para a institucionalização regional, pode-se dizer que ela segue no caminho, apesar de o Brasil não ter se aproveitado melhor da proximidade e dos momentos de sintonia com os outros dois maiores membros do processo – Argentina e Venezuela (SCHENONI, 2014). O interesse em se consolidar como potência e liderança regional justifica o interesse brasileiro pela estabilidade na região e até pelo avanço na integração (sem a perda de soberania). A liderança do Brasil gera um certo atrito com seu principal parceiro, a Argentina, mas é de necessidade vital que o processo de integração seja tocado por uma

liderança (ou até um grupo de Estados) que se disponha a ser o motor e pagador do processo de integração (BARNABÉ, 2011).

Assim, se houveram avanços na integração, estes se deram em grande medida pela prioridade dada por Lula em sua política externa e o esforço diplomático feito pelo país em prol da integração, buscada através – principalmente dos acordos com o principal parceiro brasileiro no bloco, a Argentina. E concomitante a isso, as estagnações em relação ao não aprofundamento do bloco também ocorreram pela vontade brasileira de manter sua soberania intacta (BARNABÉ, 2011; BECARD, 2009).

Evidentemente, esse interesse do país faz parte de uma estratégia maior de sua política externa, que pleiteia, a partir do reconhecimento internacional de seu poder na região – como liderança política, como mediador de conflitos, como expressão econômica – um papel mais relevante no cenário global. O resultado seria uma participação mais ativa do Brasil nos rumos do sistema internacional, fazendo com que os interesses do país possam ser alcançados de maneira mais efetiva – um projeto de longo prazo (BARNABÉ, 2011, p. 46).

O resultado disso, que vem através deste projeto de longo prazo, seria o da participação mais ativa do Estado brasileiro no sistema internacional – fazendo com que seus interesses possam ser alcançados com maior efetividade. Segundo Barnabé (2011, p. 46), essa “liderança regional do Brasil alia, portanto, os interesses particulares do país com a necessidade da própria região em ter um país que tome as rédeas da integração nas mãos”. Um consenso pela liderança do Brasil frente ao processo da Unasul – que anda em paralelo ao Mercosul – pode representar uma maior ligação entre todos Estados da região e a retomada da liderança consensual, deixada de lado após a saída de Lula (SARAIVA, 2015; SCHENONI, 2014; BARNABÉ, 2011).

### **3.3 O protagonismo comparado da Alemanha e do Brasil**

Ao longo de todo este trabalho, o maior esforço foi feito para que comesçassem a ficar claras as diferenças entre o protagonismo apresentado pela Alemanha na União Europeia do protagonismo do Brasil no Mercosul. É de certeza que não se pode quantificar o quanto um é mais protagonista que o outro, porém, é possível traçar as linhas pelas quais atuaram, e verificar quais foram as atitudes tomadas por seus representantes para as devidas situações.

Neste ponto, evidenciaremos as convergências e as divergências entre ambos os casos através de cinco aspectos – trabalhados ao longo do capítulo: pelo viés político – sobre o protagonismo via instituições e quanto ao uso de força militar; pelo viés econômico – sobre a

pauta da política externa; e quanto ao posicionamento no sistema internacional quanto a projeção de poder – em especial, ao tratar os casos como hegemonias regionais. Além disso, dar-se-á destaque a qual aspecto foi mais importante para cada país em seu processo de integração – se no político ou no econômico – no período de 2000 a 2015.

### **3.3.1 Âmbito político – do viés institucional e do uso da força militar**

Por estarem situados em processos de integração que não são estruturados da mesma maneira, a Alemanha e o Brasil atuaram de modo distinto no aspecto político institucional. Enquanto a Alemanha é protagonista de uma União Europeia estruturada através da supranacionalidade e do intergovernamentalismo, o Brasil fez frente a um Mercosul apenas através do intergovernamentalismo.

Apesar da supranacionalidade do processo de integração europeu, as negociações políticas básicas e institucionais foram alcançadas por líderes nacionais largamente através das cúpulas de governo. A presidência rotativa do Conselho Europeu permitiu a líderes nacionais por ocasião de presidir, porém não de governar. O exercício de poder como presidente no Conselho é breve e a falta de controle sobre o “fazer política” pode frustrar qualquer tentativa de um líder ambicioso dentro do sistema inerte de Bruxelas (CHANDLER, 2010).

A Alemanha se utilizou de poder institucional indireto para alcançar seu protagonismo dentro da União Europeia. Enquanto entoava bandeira a favor da Europa, o Estado alemão pôde moldar a direção da integração, bem como os regimes políticos individuais da UE. Assim, o país conseguiu impor suas preferências para o nível da União Europeia e, como atuava através deste poder institucional indireto, não era percebido pelos demais Estados membros como uma ameaça (BULMER; PATERSON, 2010).

Se moldou as instituições do processo de integração e o poder dentro da União encontra-se na força de suas instituições, então o poder deveria estar centrado no governo alemão, mas não é este o caminho. Frequentemente, o poder na União Europeia significa ter o poder do veto, ou seja, ter a habilidade de prevenir uma ação ao invés de moldá-la. Neste contexto, muitos Estados têm pouco poder, enquanto que poucos possuem muito. Mas nem mesmo a Alemanha sozinha tem poder suficiente para isto. Manter a parceria franco-alemã, que já fora necessária para a criação da União Europeia, bem como do seu alargamento e aprofundamento, além de construir consenso político com outros Estados membros da UE se mantém a chave para responder esta questão (HANCOCK, 2003; JANNING; MÖLLER, 2016; BECK, 2012).

Se a população alemã hoje espera que o Estado tenha uma abordagem apenas nacionalista, estaria sendo antipatriota. Um fracasso europeu pela “avareza dos alemães, [...] equivaleria a um suicídio político, dado que, sem o euro e sem a Europa, o nicho do bem-estar a nível mundial chamado Alemanha também se tornaria indefensável” (BECK, 2012, p. 106).

Quanto aos demais Estados membros do processo de integração, estes devem procurar uma maneira de lidar com o poder alemão, que não irá se desfazer e também não será contrabalanceada como já fora em período anterior a reunificação, quando o país se encontrava muito atrelada a França e, de certo modo, agindo como um *tamed power* devido a sua dependência no processo de integração. Uma tentativa de contrabalancear o poderio alemão também não seria uma boa ideia, pois levaria a uma estagnação do processo: o interesse dos Estados está melhor servido se a tração motora da UE, que reside nos Estados mais fortes como a própria Alemanha e a França, estiver motivada (JANNING; MÖLLER, 2016; BULMER; PATERSON, 2010).

Para Beck (2012), o viés institucional do processo de integração europeu passa pelas decisões que a Alemanha irá tomar nos próximos anos. Pode não ser a intenção alemã, mas dado seu poder perante a União, a cooperação e a integração torna-se ambígua: “na melhor das hipóteses, federalismo, na pior das hipóteses, neocolonialismo” (BECK, 2012, p. 64). Nem tão aos extremos, a crise do Euro, ao final de 2002, levou a escolha por “mais Europa”, sendo a catalizadora da aceleração do processo de integração, ao iniciar novas transferências de poder ao nível da UE, fato que possivelmente não aconteceria se as circunstâncias fossem diferentes (KUNDNANI, 2015).

A evolução do regionalismo sul-americano é distinta da experiência europeia. No caso do Mercosul, o processo de integração econômica foi construído sem um compromisso político com base forte e iniciado sobre um fraco marco jurídico e institucional. Este problema de baixa capacidade de governabilidade dos Estados se apresenta devido a não condição de se estabelecer um aprofundamento da integração regional sem o mínimo de convergência macroeconômica – tanto em questão dos valores das moedas, como da convergência entre os aparatos financeiros e econômicos dos Estados. Também não foi capaz de criar e aplicar de maneira eficaz as ações e políticas comuns para o estabelecimento pleno da União aduaneira e assim alcançar certo grau de convergência macroeconômica (RUEDA-JUNQUERA, 2009; VIGEVANI, 2012).

Institucionalmente formado através do intergovernamentalismo, o Mercosul sempre precisou da convergência de seus líderes para avançar seu processo de integração. As falhas e



insuficiências apresentadas pelo bloco devem ser debitadas totalmente nos Estados-parte, que parecem ter abandonado – ao menos até o momento – o objetivo fixado no Tratado de Assunção (1991) de se estabelecer um Mercado comum, e estão contentes com a liberalização parcial do comércio recíproco, fixando-se mais na cooperação política e social (ALMEIDA, 2016).

Além deste fato, em países como a Argentina, o Equador e a Venezuela, ao não se fazer presente a situação da institucionalização da competência política, a possibilidade de serem substituídos frente às mudanças econômicas ou da opinião pública sempre fez com que os presidentes destes países agissem acumulando poderes, funções e poder de veto – fato que provocava mudanças súbitas no pensamento de política exterior destes Estados. No Mercosul, e até na Unasul, que podem ser considerados reflexos dos interesses brasileiros, não existem vantagens para o Brasil em suas votações, fato que permite aos demais membros controlarem as opções – assim como a Argentina e o Chile controlam o Conselho de Defesa da Unasul (ALMEIDA, 2016; SCHENONI, 2014).

Mas as reformas econômicas de sucesso e de longo prazo iniciadas por Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso permitiram uma alteração na abordagem diplomática brasileira para os Governos de Lula no sentido de poder implementar situações políticas perante a integração e de pensar em uma alteração em sua participação no sistema internacional (STEINER; MEDEIROS; LIMA, 2014).

A promoção de uma América do Sul estável, do ponto de vista político, próspera e unida, com base em seus preceitos democráticos e na justiça social, é montada a partir de uma série de programas do governo brasileiro em prol da superação dos desafios da região e para seu próprio desenvolvimento em setores como infraestrutura – que envolvem energia, transporte e comunicações –, social, político, comercial e financeiro (SILVA, 2013, p. 143).

Assim, de modo que o Brasil se focou nas questões políticas e sociais do bloco durante os anos de 2003 a 2015 (e inclusive com alguns preceitos já no Governo FHC), a criação de instituições como o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM, criado em 2004), o Instituto Social do Mercosul (2007) e, do mais destacado institucionalmente, o Parlamento do Mercosul (de 2005), ficaram por conta da função de *paymaster*<sup>31</sup> do processo de integração e da formação de consenso exercida por Lula. A partir do final de seu governo, sua sucessora falhou com a responsabilidade de assumir a liderança que fizesse as vias do agente

---

<sup>31</sup> *Paymaster*, é o pagador – ou tesoureiro – do processo de integração, nesta situação (SARAIVA, 2015).

formador de consenso – e uma maior disponibilidade para ser o pagador do processo (ALMEIDA, 2016; SZUCKO, 2017; SARAIVA, 2015).

É fator evidente da estagnação do processo de integração a partir da mudança de liderança entre Lula e Dilma Rousseff. Enquanto Lula era defensor dos aspectos políticos e técnicos das vias do processo do Mercosul, Dilma acabou perdendo-se em meio situação política vivida internamente, deixando inclusive as cúpulas do bloco de lado. Este afastamento do Estado brasileiro como agente estruturador das instituições regionais e a função de pagador (exercida por Lula) acabaram em segundo plano com crise econômica brasileira – e que, a partir de 2015, também se tornou política (COOPER; STUBBS, 2017; SARAIVA, 2015).

Apesar disso, seus avanços foram de extrema importância por diversos aspectos, como a convergência estratégica em certos pontos, a não existência de atritos importantes, a eliminada hipótese de guerras e o crescimento do intercâmbio entre os Estados – se não de um contínuo aumento, ao menos da manutenção deste. Mesmo com o balanço positivo, não se deve ofuscar os problemas existentes: assim, para que haja um futuro de alinhamento e de maiores aprofundamentos entre as partes, o Mercosul precisará da formação do consenso – como outrora já teve (VIGEVANI, 2012; COOPER; STUBBS, 2017; SARAIVA, 2015).

Quanto ao uso da força militar, de acordo com Kirchner (2010), houve um aumento na mobilização das forças alemãs a partir dos anos 2000, porém não no sentido de se fazer guerra novamente. A participação das forças militares alemãs nos Balcãs (mesmo que através da solicitação da OTAN) e a intenção alemã de não participar da Guerra no Iraque deixava claro que o foco não estava em “nunca mais guerra”, mas em “nunca mais Auschwitz”. Se nas demais questões políticas – como no viés institucional – a questão da normalização veio à tona nesta nova Alemanha, quanto ao uso da força militar a normalização da política de segurança ainda não se fez presente (KUNDNANI, 2015; DAEHNHARDT, 2013).

Assim, a Alemanha passou a atuar muito mais através de operações de *peacekeeping* do que realmente se envolvendo em guerras e confrontos. Quando comparada a França e ao Reino Unido, as contribuições alemãs no quesito forças armadas é menor quanto as missões de crise civil e de igual importância no que diz respeito as missões militares coercitivas (KIRCHNER, 2010). A cooperação franco-alemã faz-se necessária também neste ponto do protagonismo alemão perante à integração. Há o entendimento de que mais precisa ser feito nesta parceria, especialmente para que ela seja mais fluída em questões como segurança e defesa (KIRCHNER, 2010; JANNING; MÖLLER, 2016).

Investir no entendimento de uma visão de mundo vai além do comércio diário e precisa de diálogo para situações como os conflitos que rodeiam a União Europeia, bem como seus vizinhos. Além disso, este diálogo e entendimento é necessário para se chegar em um consenso sobre como responder a estes desafios securitários: se através da UE ou da OTAN. Porém, já é desde o fim da Segunda Guerra Mundial que a Alemanha vem mantendo um perfil baixo no que tange às questões político-militares da arena internacional, tanto pela expectativa como pela desconfiança que seus aliados têm sobre o poderio alemão (JANNING; MÖLLER, 2016; HANCOCK, 2003).

No caso do Brasil, o uso da força militar surgiu muito mais como meio para aumentar sua representação internacional através da promoção da segurança regional – o mantenedor da ordem na região –, do que como se apresentar como uma potência militar para o mundo. O problema disso é que suas ações de intervenção, na maioria dos casos, foram ações tomadas, como visto, com o papel de uma hegemonia unilateral. A busca pela participação na gestão de crises internacionais foi aumentada em Brasília também, de certo modo, pelo pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (UNSC) do governo brasileiro (ALBUQUERQUE, 2009; STEINER; MEDEIROS; LIMA, 2014).

Mas os envios de contingentes militares brasileiros para operações de *peacekeeping* é algo já tradicional do país – e que foi iniciado em 1956, com o envio de tropas para Sinai, Angola, e até Iugoslávia e Timor Leste. A presença brasileira no Haiti, em 2003, apesar de ser parte da vontade da situação de governo, está diretamente ligada a esta concepção já afirmada da diplomacia brasileira de cooperação que visa através de políticas promover a paz internacional – ou nacional. O caso hondurenho, ao chamar a atenção internacional, tornou-se uma oportunidade melhor ainda para o Brasil de se posicionar no cenário internacional ao defender os princípios democráticos enquanto buscava seus próprios interesses (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; STEINER; MEDEIROS; LIMA, 2014).

O mais importante é destacar que, assim como no caso alemão, a ideia que se apresenta é a de um “*civilian power*” (de soft power), pois apesar de sua crescente influência no cenário internacional, eles se apresentam de modo diferente das outras potências (incluindo as emergentes) por se basearem fortemente em poder não militar. Se uma guerra entre os vizinhos europeus é algo improvável (e mais difícil ainda para os que estão dentro da União Europeia), isso também se torna algo impensável na América do Sul – ainda mais se comparado a situação geopolítica de outras potências, como dos BRICS, que possuem alguns vizinhos que, a qualquer

momento, podem se tornar ameaças (STEINER; MEDEIROS; LIMA, 2014; KUNDNANI, 2015).

### 3.3.2 Âmbito econômico – da Política Externa

Aqui reside o foco do governo alemão dos anos 2000 a 2015. Se o país deu pauta às exportações foi devido ao Euro ser melhor moeda que o Marco dentro de todo contexto e as condições favoráveis à exportação – e ainda mais para dentro da União Europeia, onde tornou-se, conforme Kundnani (2015, p. 79), “a China da Europa”. Se em termos percentuais o crescimento foi surpreendente com o início do Tratado de Maastricht (1992) até os anos 2000, de 2000 a 2015 houve crescimento nos valores absolutos e manutenção em termos relativos: dos 257 bilhões de dólares em exportações destinados a União Europeia no ano de 2000, o valor aumentou para 735 bilhões no ano de 2015. Em medida de proporção, de 2000 a 2015, estes valores se mantiveram, em média, em 57,4% do total de exportações alemãs que foram destinadas à UE, conforme dados do Observatório da Complexidade Econômica (OEC, 2018).

A reação alemã perante a crise financeira mundial de 2008 apenas trouxe mais à tona que a Alemanha não atuaria mais apenas através do viés institucional. A relutância do Estado em transformar seu superávit fiscal em um déficit através de estímulos começava a sugerir que a Alemanha não estava mais sendo uma parceria tão exitosa assim – algo que a chanceler Merkel queria de todas as formas evitar. Mas a localização alemã torna uma ilusão pensar que de alguma forma ela deixaria a Europa para trás, mesmo que por ser o destino do seu mercado de exportador e para manter baixo o valor de sua moeda. O abandono do euro tornaria a Alemanha ainda mais forte; fato que, como consequência, tornaria suas exportações menos competitivas em qualquer lugar do mundo (CHANDLER, 2010; KUNDNANI, 2015).

Passando a atuar sozinha em certos momentos, o multilateralismo alemão não deixou de existir. Para Bulmer e Paterson (2010) e Janning e Möller (2016), não houve um abandono da abordagem multilateral na Política Externa alemã, apenas uma opção calculada do governo sobre quando utilizar cada instituição, de acordo com seus interesses, e não mais apenas se utilizar do formato do multilateralismo – e, se necessário, atuando sozinho. O reforço econômico alemão só aumentou o poder de barganha como mecanismo para projeção de poder da Alemanha dentro da União Europeia. É a utilização do multilateralismo “*ma non troppo*”<sup>32</sup> – até para fins de comparação com o caso brasileiro.

---

<sup>32</sup> Da expressão em italiano que significa “mas nem tanto”.

De mesmo modo se comportou o Brasil nestes anos: se por um lado passou a dar importância as questões políticas e sociais através de instituições no Mercosul, e apenas trouxe como perspectiva a retomada dos fundamentos do bloco – em questões institucionais nas pautas de comércio e investimentos –, não deixou de lado sua pauta exportadora (ALMEIDA, 2016). De modo geral, as exportações brasileiras saltaram da cifra de 55 bilhões de dólares em 2000 para 256 bilhões de dólares, em 2011, e com a retração da economia brasileira, apresentaram os valores de 191 bilhões de dólares no ano de 2015, conforme dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) do governo brasileiro, através do portal Aliceweb (2018). Mesmo assim, ainda de acordo com os dados do MDIC, as exportações direcionadas a países do Mercosul representaram em média neste período 10% dos valores totais do Brasil: subindo de 7,7 bilhões de dólares, nos anos 2000, para 20,9 bilhões de dólares em 2015, tendo atingido em 2013 a cifra de 29,5 bilhões de dólares.

Diferente do caso europeu, o Mercosul, ao não apresentar uma moeda comum, deixa o próprio esquema de integração fortemente influenciável por eventuais baixas do dólar – que reduz a competitividade dos produtos da exportação sul-americana. Porém, há de se destacar que variações na cotação do Real brasileiro, sendo a moeda mais valorizada da região, já influenciou em outros momentos no cenário regional – vide a crise experimentada pela Argentina de 1998 até quase 2003 (SCHENONI, 2014; FARIA, 2009).

O Brasil de Lula também se utilizou do multilateralismo para encarar o mundo de interdependência econômica – também já adentrando no posicionamento brasileiro frente o cenário internacional. Ou seja, buscou melhorar as relações com Estados emergentes de modo a superar as assimetrias e assim alcançar melhores projeções no cenário internacional, bem como dar foco à região. E, assim como o governo de Merkel na Alemanha, uma postura reativa foi assumida perante a maioria das situações envolvendo países sul-americanos – ao contrário do que se esperava da potência na região, tanto do Brasil quanto da Alemanha (CERVO, 2008; VEIGA; RIOS, 2011).

Já com Dilma Rousseff (entre os anos de 2011 e 2015), o foco tornou-se ainda maior no que tange ao multilateralismo da política externa brasileira (principalmente através da consolidação dos BRICS, iniciada já nos governos Lula) e se distraiu em meio as crises políticas internas e os resquícios da crise norte-americana de 2008 com as quais sofria o Brasil (COOPER; STUBBS, 2017).

Assim como já fora no caso alemão, o destino das exportações brasileiras para a China teve um aumento percentual considerável – de 1,9%, em 2000, para 18,6% em 2015 – como

visto no ponto 3.2.3. Concomitantemente, houve uma diminuição do percentual das exportações destinadas aos Estados Unidos – de 23,9% nos anos 2000, para 12,6% em 2015 – demonstrando, assim, a variação de opções que mostrou o governo brasileiro através do multilateralismo econômico e sua pauta voltada para as exportações.

Pode-se dizer que há uma diferença nas exportações da Alemanha e do Brasil e ela se encontra na pauta dos produtos: de acordo com dados do Observatório da Complexidade Econômica (OEC, 2018), a Alemanha tem o maior percentual representado por bens finais (como automóveis, que representaram 12%, e medicamentos embalados, com 4% das exportações totais da Alemanha) e maquinário (peças de automóveis e outros equipamentos, que chegaram a representar 29%) em 2015.

Já o Brasil esteve com pauta da exportação voltada a bens primários, as commodities, que representaram mais de 35% das exportações brasileiras – entre as principais a soja, 11%, o petróleo, 6,4%, o minério de ferro, 5,5% e o café, representando 3% das exportações brasileiras de 2015 (OEC, 2018). Neste cenário, mais do que o percentual que representou o Mercosul para as exportações brasileiras, o destaque vai para a importância do mercado econômico do processo de integração para o escoamento dos manufaturados do Brasil – como visto no ponto 3.2.3.

### **3.3.3 Posicionamento no cenário internacional: hegemonias regionais?**

Se no caso alemão a situação de ser considerada a hegemonia da região veio como um contrapeso à sua importância econômica e política na região – o *unintentional power* –, o caso brasileiro é caracterizado neste período por uma constante busca do governo por esta hegemonia na região (BULMER; PATERSON, 2010; ALBUQUERQUE, 2009).

De modo que a economia alemã se recuperou, ela também buscou se impor sobre os demais países da União Europeia, sendo grande demais para países como a França desafiá-los. Alguns descrevem o Estado alemão como o ‘hegemon relutante’ – que nega seu próprio papel e se recusa constantemente em assumi-lo. Merkel se mantém firme na política de austeridade dentro da Zona Euro, fato que dificulta os países deficitários de saírem da recessão que os afeta. O poder alemão fica claro dentro do contexto da UE, institucionalizada, porém dinâmica, pois este poder geralmente se apresenta na habilidade em definir as regras – particularmente em políticas econômicas (KUNDNANI, 2015).

O peso político alemão facilita fortemente a sua influência na União Europeia, sendo o país mais populoso, um dos fundadores do processo de integração e tendo moldado a instituição à sua maneira. Quanto aos recursos econômicos, a Alemanha é a maior economia com certa margem (representando quase 21% da UE). Estes dados, conjuntamente ao fato de ser um país importante no setor comercial, garantem à Alemanha recursos de barganha consideráveis. Para além disso, o que fica claro é que os interesses alemães e a unidade Europeia não são mais dois lados da mesma moeda (BULMER; PATERSON, 2010; SCHWEIGER, 2007).

A integração da Europa chegou a um ponto de certa estabilidade em sua evolução e a Alemanha irá oferecer pouco para continuar atuando como exportador das ideias institucionais e políticas ao meio regional. Isso não quer dizer que houve um abandono da abordagem multilateral de política externa alemã, apenas nos mostra que não é claro que a Alemanha tenha uma estratégia para o futuro da integração europeia e que ela ainda não encontrou seu novo papel dentro da Europa. Assim, a Alemanha, em processo de redefinição de sua posição e adaptando-se as mudanças, tornou-se um membro normalizado na União Europeia e vai, se for preciso, atuar sozinha (BULMER; PATERSON, 2010; SCHWEIGER, 2007).

Se na questão econômica há uma importação das preferências alemãs sobre os demais Estados membros, no que diz respeito à questão militar – se comparada a França e ao Reino Unido –, a Alemanha prefere rejeitar o seu uso e não busca por uma projeção de poder para além da Europa (KUNDNANI, 2015). O *unintentional power* alemão tem muito mais a ver com o seu impacto econômico perante os demais Estados membros da União Europeia. Se no passado, atuando como um “*tamed power*” – da definição de Katzenstein (1997), de acordo com Bulmer e Paterson (2010, p. 1051) –, a Alemanha ajudou a construir o processo de integração europeu e se pautava apenas nesta agenda, agora, atuando como a potência normalizada dentro da União Europeia que é, ela passou a se utilizar de uma abordagem mais balanceada no exercício de seu poder dentro da UE (BULMER; PATERSON, 2010).

Em sua constante luta entre “mais Europa” ou “mais Estado nacional”, a Alemanha deixa claro que não busca por uma hegemonia, onde a situação de seu poder não é algo almejado, não é intencional (*unintentional power*). Este poder não intencional, ou o que podemos chamar de um reflexo de evitar a liderança, deve continuar a fazer parte do seu papel dentro do processo de integração europeu pela importância política e econômica alemã, sua influência na Zona Euro e seu impacto na balança comercial perante os demais Estados membros. Os custos de se assumir o papel de hegemonia regional – inclusive pelos aspectos militares – são altos e não estão nos planos alemães (BULMER; PATERSON, 2010; PATERSON, 2011).

A utilização do poder institucional indireto deve continuar na diplomacia alemã para a Europa, porém de uma maneira muito mais defensiva, como da exportação de competências para a instância da UE de modo a acalmar as questões que dizem respeito à política interna alemã. O problema reside em como seguir com esta normalização do poder alemão sem que este danifique ou seja conflituoso com a União Europeia (BECK, 2012; BULMER; PATERSON, 2010).

Os anos de Merkel à frente do governo alemão mostraram que ela não possui interesse por uma liderança unilateral e nem terão seus sucessores, pois a classe política alemã repele qualquer tipo de hegemonia, seja relutante ou benevolente, então os líderes alemães veem uma necessidade de atuar através do consenso. O consenso se forma através de coalizões, que fazem parte do caminho para uma liderança alemã – que precisa de um processo mais estruturado de construção de coalizões – na União Europeia. Este consenso em prol da uma liderança alemã levaria à melhor forma da hegemonia cooperativa defensiva de Pedersen (2002). Não há dúvidas do poderio alemão e de sua capacidade de liderar, mas se este quiser ir em busca de uma liderança cooperativa, deverá começar na busca pelo consenso – como já o fez em outros momentos com a França (JANNING; MÖLLER, 2016).

No caso do Brasil, o interesse do Estado, com um maior destaque durante os governos Lula (2003-2006 e 2007-2010), esteve voltado à essa busca pela liderança regional, tendo interesse em consolidar-se como a potência de destaque regional (em especial, através do protagonismo político) e tentando atuar como a liderança hegemônica sul-americana, em busca de um melhor posicionamento no cenário internacional. Lula desempenhou o papel de liderança e de pagador, mas em nenhum dos casos assumiu estes papéis plenamente. Na situação de pagador, coube ao Brasil apenas, devido aos custos de investimentos e obras de infraestrutura estarem pautados no PIB de cada Estado membro, pagar mais por sua proporção econômica (SARAIVA, 2015).

Com a ascensão do Brasil ao status de primeira potência da região, algumas condutas eram esperadas de acordo com o poder de seus vizinhos, conforme Schenoni (2014, p. 145): (1) as segundas potências da região (casos de Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela), principais perdedoras em uma eventual hegemonia brasileira, sentiriam a necessidade de formarem alianças entre si de modo a resguardarem suas autonomias; (2) os Estados pequenos (casos de Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai), já dependentes no viés econômico, enxergariam no Brasil um possível protetor e se aproveitariam como *free riders* neste cenário (SCHENONI, 2014).



Apesar disso, nem todos os países reagiram seguindo esta lógica: do caso (1), Chile e Colômbia se mantiveram consistentes na questão de serem os poderes militares mais fortes da região, bem como mantiveram baixos níveis de interdependência econômica com seu vizinho emergente, além de fortes relações com os Estados Unidos e outras potências. Já países como a Argentina e a Venezuela agiram de modo contrário: já integrados ao Mercosul, mantiveram pressupostos militares baixos, aumentando as comercializações com o Brasil (através do processo de integração) e se descuidaram com alianças de fora da região (SCHENONI, 2014).

Do caso (2), o único a perceber a vantagem de ser um *free rider* foi o Uruguai, que se prendeu em termos estratégicos e econômicos, incrementando sua interdependência na região ao participar do Mercosul. Equador, Bolívia e Paraguai, em diferentes medidas, desconsideraram isso ao protagonizarem confrontos com o Brasil, até a nível do Mercosul. Mesmo com Paraguai – e em momento próximo a Bolívia – fazendo parte do bloco (SCHENONI, 2014).

Mas para explicar a ambiguidade da posição regional brasileira é preciso uma apreciação da trajetória por ele cursada através de fatores como incentivos materiais, ideias e o jogo político interno do governo brasileiro. O Brasil nem adotou uma imposição hegemônica unilateral, nem seguiu o modelo de concessão de soberania a instituições supranacionais (como no caso da União Europeia), para garantir o consentimento de seus vizinhos. A interação entre os três fatores será decisiva para que o Brasil da década de 2010 tenha direção no sentido de uma política regional (SPEKTOR, 2011).

No caso dos incentivos materiais, o Brasil já demonstrou que não precisa estar plenamente capacitado ou até interessado para estabelecer, manter e até custear a integração regional. O fator do jogo político interno e das ideias foi preponderante para que Lula desse destaque ao processo de integração e formasse consenso com os demais Estados em prol do aprofundamento político (SARAIVA, 2015; SPEKTOR, 2011).

Parece continuar vivo na política interna pensamentos quanto a utilidade do engajamento regional, bem como a crença de que o Brasil não é economicamente forte para custear o processo. Apesar disso, o maior consenso será atingido através da atitude brasileira e de sua capacidade em estabelecer novamente um consenso entre os governantes dos Estados vizinhos – mesmo que estes possuam pensamentos ideológicos distintos (SARAIVA, 2015; SPEKTOR, 2011).

O caso é que no contexto brasileiro não houve uma hegemonia estabelecida e sim uma busca por esta ao se engajar em inúmeras atividades na região, com vistas a alcançar uma clara

supremacia sobre os demais Estados da região – e até de países da América Latina, como o México. Alguns autores até chegaram a uma concordância sobre uma hegemonia consensual – sob a liderança de Lula durante seus dois governos (SCHENONI, 2014; VARAS, 2008).

Mas apesar de intervir em situações na região, baseia todo seu poder e ações através do *soft power* e do multilateralismo. O problema no caso do Mercosul e da América do Sul como um todo é em relação a necessidade de liderança: se por um momento o Brasil se apresentou como o “líder consensual”, por outro já se apresentava como o “líder sem seguidores”. Além disso, com uma quantidade até excessiva de governantes com meias vontades a serem líderes, existe a resistência dos Estados por aceitar que outro alguém tome a frente por esta liderança que não o Brasil (CERVO, 2008; STEINER; MEDEIROS; LIMA, 2014; GARDINI, 2015).

Assim, apesar de todo potencial econômico e geográfico que dispõe, toda sua imponência, que o leva a ser considerado um líder na América do Sul, mais tempo será necessário para que o Estado brasileiro ajuste suas expectativas de busca pela hegemonia regional em capacidade para exercê-la. E isto só será alcançado buscando o equilíbrio entre a importância dada ao âmbito regional e global (LIMA; HIRST, 2006; STUENKEL, 2013; SILVA, 2015).

### **3.3.4 Balanço geral e conclusões preliminares**

Conforme tudo que foi apresentado quanto aos aspectos econômicos e políticos da Alemanha na União Europeia e do Brasil no Mercosul – em separado e comparativamente –, podemos então sintetizar as informações quanto ao protagonismo de ambos os casos em seus processos de integração e apresentá-las através de um quadro, fazer um balanço geral e traçar algumas conclusões preliminares.

Para tanto, a análise deste capítulo compreendeu os seguintes aspectos do protagonismo da Alemanha na União Europeia e do Brasil no Mercosul: político (do ponto de vista institucional e quanto ao uso da força militar), econômico (quanto a política externa voltada às exportações e ao multilateralismo) e do posicionamento no cenário internacional (se estes representavam uma hegemonia regional), além de destacar o foco dado por cada governo – no âmbito político ou na esfera econômica – dentro de seus processos de integração durante os anos de foco desta investigação, quais sejam, de 2000 a 2015.

**Quadro 01 - Protagonismo comparado da Alemanha na União Europeia e do Brasil no Mercosul (2000-2015)**

| PONTOS DE ANÁLISE                              |                           | ALEMANHA NA UNIÃO EUROPEIA                               | BRASIL NO MERCOSUL                       |
|--|---------------------------|--|--|
| <b>Político</b>                                | <i>Institucional</i>      | Supranacionalidade e Intergovernamentalismo              | Intergovernamentalismo                   |
|  | <i>Força Militar</i>      | Operações de <i>peacekeeping</i> (em último recurso)     | Operações de <i>peacekeeping</i>         |
| <b>Econômico</b>                               | <i>Política Externa</i>   | Pauta nas Exportações / Multilateralismo "ma non troppo" | Pauta nas Exportações / Multilateralismo |
| <b>Foco</b>                                    | <i>Governo</i>            | Aspectos Econômicos                                      | Aspectos Políticos                       |
| <b>Posicionamento no cenário Internacional</b> | <i>Hegemonia regional</i> | <i>Unintentional power</i>                               | Busca pela hegemonia                     |

Fonte: quadro elaborado a partir da sintetização de informações deste trabalho pelo autor.

Se o protagonismo através do viés político institucional se apresenta de maneira distinta, é, de fato, dado o contexto histórico da criação de ambos processos de integração e de como cada Estado se usou da situação. No caso da União Europeia, através de um ambiente mais institucionalizado e moldado pela Alemanha, através da importação do sucesso do Bundesbank e do Marco Alemão.

No caso político do uso da força militar temos, apesar de duas situações de utilização do mesmo instrumento, motivações diferentes: se a Alemanha se utiliza deste recurso em último caso, o Brasil dos anos 2000 buscou por isso. E isto tem a ver com a busca pela hegemonia na região e o foco dado pelos governos. O foco alemão esteve pautado nas questões econômicas enquanto que o brasileiro se voltou para as questões políticas e ter maior projeção internacional, tornando-se um atuante político em sua região. O fato é que da Alemanha esperava-se uma postura diferente dada sua influência em toda região – que a incumbiu de novas responsabilidades e desafios. O que se viu, em ambos os casos, foram duas potências baseadas em seu poder econômico e agindo como *civilian power's*, pois dependem fortemente do poder não-militar, o *soft power* (HANCOCK, 2003; KUNDNANI, 2015; STEINER; MEDEIROS; LIMA, 2014).

Da questão econômica é onde vemos o maior ponto de convergência: mesmo que este tenha sido mais o foco do governo alemão, ambos governos se pautaram nas exportações e se utilizaram do multilateralismo. Frente à crise de 2008, apostaram em mercados emergentes e a pauta das exportações de ambos é notória a abertura para o mercado chinês, o Brasil apostando apenas no multilateralismo, enquanto que a Alemanha, se necessário, atuando bilateralmente.

Quanto ao posicionamento no cenário internacional é que podemos destacar a maior divergência entre os pontos: se por um lado a Alemanha alcançou um status de potência dentro de seu processo de integração, mas não se considera uma hegemonia – trata da questão como um poder não intencional que adquiriu dado seu potencial econômico e por ter moldado a UE à sua maneira –, o Brasil buscou, através do fortalecimento político do Mercosul e da manutenção da pauta das exportações, um melhor posicionamento no cenário internacional. Além disso, buscou seu protagonismo militar na região através de intervenções, quando necessário. A ressalva que se dá é para o fato de que, intencional ou não, o poder alemão pode levar a União Europeia, de alguma forma, a uma dependência hierárquica (BECK, 2012).

## Conclusão

É notório, perante tudo que foi apresentado nesta investigação, o importante papel como protagonista desempenhado tanto pela Alemanha dentro do processo de integração da União Europeia, tanto do Brasil no processo de construção do Mercosul durante os anos de 2000 a 2015. As distinções entre os protagonismos se apresentam através dos aspectos políticos, econômicos e da caracterização como hegemonias regionais. Para que isso fosse possível, tanto as questões conceptuais e de teorias, abordadas no capítulo 1, quanto o contexto histórico da criação das organizações dos processos de integração sob o trajeto dos seus protagonistas, abordado no capítulo 2, foram essenciais para que fosse possível se analisar o protagonismo alemão e brasileiro perante seus processos de integração durante os anos de 2000 a 2015.

O conceito de democracia torna-se chave no processo de integração europeu e, com muita ênfase, no processo de integração sul-americano devido a toda questão da redemocratização (e após longos processos ditatoriais) dos países que acabaram por estabelecer o Mercosul. O federalismo, sendo tanto a Alemanha quanto o Brasil países constituídos como Estados federados, os conceitos de poder (tanto político, quanto econômico), dada a temática da investigação, bem como as definições quanto à integração, regionalismo e hegemonia regional trazem à tona restrições para que haja uma melhor definição quanto ao que foi investigado.

A segunda onda do regionalismo e iniciativas de integração regional – com o fim da Guerra Fria –, como conceito, ainda é tema que gera controvérsias e distintas definições. Isso também vale para a análise das teorias de integração e dos processos empíricos estabelecidos ao longo dos anos. Das abordagens teóricas quanto à integração regional, todas apresentadas trazem boas perspectivas de análise perante a época em que foram concebidas e enriquecem a investigação. Existem as que mais se enquadram nos dados processos de integração aqui investigados. Quanto ao regionalismo, todos processos de integração surgem a partir de algum contexto específico da história e se desenvolvem assim, perante as especificidades de cada região, tais como as políticas e econômicas.

Neste sentido, a Teoria Intergovernamentalista hoje consegue explicar muito melhor as interações dentro do Mercosul, visto que a interação entre os Estados-parte se dá através de decisões tomadas em caráter intergovernamental, nas Cúpulas de encontro do bloco. O estabelecimento de um padrão para a tomada de decisões dos Estados é pautado pelas questões político-econômicas que os permeiam. No caso da Interdependência complexa, podemos dizer

que a intenção dos Estados era de que ela fosse estabelecida no âmbito econômico, em um primeiro momento.

Para o caso da União Europeia, apenas o Intergovernamentalismo já não consegue explica-la por completo. O surgimento da Teoria da Governança Supranacional vem de encontro a formação supranacional que se constituiu no processo de integração europeu. Quanto à interdependência, podemos dizer que ela sempre existiu no processo. As instituições que regem este trabalho, é claro, encontram-se em distintos pontos de aprofundamento e alargamento e a União Europeia é o caso mais desenvolvido de um processo de integração.

Já diretamente centrado no estudo de caso, o capítulo 3 tratou de responder aos objetivos principal e específicos e a pergunta de partida desta investigação. A análise quanto ao protagonismo da Alemanha na União Europeia comparativamente ao protagonismo do Brasil no Mercosul foi estabelecida em relação aos aspectos político (do ponto de vista institucional e quanto ao uso da força militar), econômico (quanto a política externa voltada às exportações e ao multilateralismo) e do posicionamento no cenário internacional (se estes representavam uma hegemonia regional), além de destacar o foco dado por cada governo – no âmbito político ou na esfera econômica.

Do ponto de vista político institucional, a principal diferença entre a importância da Alemanha na União Europeia para o Brasil no Mercosul encontra-se pautado na constituição destes processos de integração. Enquanto um tem caráter supranacional, com as instituições tomando decisões soberanas e intergovernamental, o segundo tem caráter apenas intergovernamental, onde a decisão é tomada a partir da decisão consensual dos Estados.

O protagonismo político na Alemanha se baseia no fato de ter se estruturado institucionalmente como a União Europeia, fazendo com que a sua vontade coincida com a vontade do órgão supranacional: enquanto ‘entou’ a bandeira em favor da Europa, moldou o processo de integração atuando através do poder institucional indireto. O estabelecimento da moeda comum e os aprofundamentos no processo de integração – ao contrário do que se esperava –, fizeram com que a Alemanha apenas ganhasse cada vez mais importância e protagonismo no contexto da União Europeia, tanto no âmbito político quanto no econômico. Assim, o viés institucional da UE passa essencialmente pelas decisões alemãs.

Diferentemente do Brasil no Mercosul: o protagonismo político do Brasil no Mercosul sempre esteve pautado no que o presidente em exercício visava em seu mandato, além de depender da congruência de ideias, dado caráter intergovernamental da integração sul-americana. Ou seja, a história do protagonismo brasileiro no Mercosul foi pautada

especialmente na presença de um ator político que formasse consenso entre as partes, trazendo à tona na Política Externa Brasileira a importância do processo de integração regional. É este o caso do governo de Lula, entre 2003 e 2010. Com o relançamento do Mercosul e o fim do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o início do novo governo trouxe um aspecto que ainda não havia sido apresentado ao bloco, o político, além de manter as questões econômicas em pauta.

As evoluções no âmbito político-institucional se deveram a função de pagador do processo de integração a que se propôs o Brasil e através do ator formador de consenso, papel exercido pelo presidente Lula da Silva. Neste sentido, acabou por perder forças com a rejeição da Política Externa mais presidencialista no governo Dilma e um maior interesse na questão internacional dos emergentes (como no caso dos BRICS) do que a questão regional (com o Mercosul).

Quanto ao uso da força militar, ambas – quando necessário – se utilizaram de operações de *peacekeeping*. Mas há uma diferença entre elas: enquanto o Brasil passou a ser mais atuante com intervenções militares na região, a Alemanha buscou o não-emprego das forças militares não só na região como buscava isto para qualquer intervenção que houvesse a possibilidade de a considerarem um Estado intervencionista. Porém quando necessário, se utilizou de abordagens em prol da manutenção da paz – e não da busca pela guerra – sem o interesse na projeção de poder.

No caso brasileiro, as intervenções com tropas militares viraram presença constante dos governos de Lula (de 2003 a 2006 e de 2007 a 2010) como meio para aumentar sua representatividade no cenário internacional com a promoção da segurança regional, além do pleito por uma vaga no Conselho de Segurança da ONU. Tanto para o caso brasileiro quanto para o caso alemão, a ideia mais visualizada é a de *civilian power's*, na qual a crescente influência internacional se apresenta fortemente baseada no *soft power* e no não emprego da força militar – questões que pautam inclusive os preceitos da interdependência complexa e que estão diretamente ligadas a questão econômica.

Do ponto de vista econômico, é importante destacar a criação dos processos de integração no que tange a esta questão da interdependência: enquanto no caso da União Europeia os Estados apenas institucionalizaram a questão da interdependência econômica, no caso do Mercosul a busca foi pela criação de uma interdependência que não existia entre os Estados-parte, como já destacado. E neste aspecto, quando a questão for sobre recursos financeiros, a Alemanha será sim o páreo mais duro e o negociador mais relevante do processo

da União Europeia. Mais e mais os países da Zona Euro esperam por atuações e ações do governo Alemão frente a impasses econômicos no processo de integração.

O protagonismo econômico é o ponto de maior convergência entre as situações do Brasil no Mercosul e da Alemanha na União Europeia: ambos Estados pautaram suas políticas externas nas exportações e na manutenção de relações multilaterais. Mesmo passando a atuar também sozinha, o multilateralismo alemão não deixou de existir, o fato é que passou a fazer opções calculadas sobre quando utilizar cada instituição ou a atuar sozinho. A partir da crise financeira de 2008, tanto o Brasil como a Alemanha apostaram em parcerias estratégicas no cenário internacional, como com a China e a Rússia. No caso do Brasil, através do multilateralismo (com a questão dos BRICS) e, no caso alemão, além da abordagem multilateralista, também através de relações bilaterais no cenário internacional.

Ambos Estados passaram a dar prioridade às exportações em suas Políticas Externas: na Alemanha, em medida de proporção, o valor das exportações destinadas a UE representou mais da metade de seu total no período de 2000 a 2015; no Brasil, os valores destinados ao Mercosul – que cresceram expressivamente em valores absolutos no período de 2000 a 2015, mesmo com a queda nos valores perante a crise econômica de 2008 – mantiveram-se constantes em termos percentuais do total das exportações brasileiras. A diferença fica por conta do tipo de produto exportado: Na Alemanha, os principais produtos exportados são bens finais (como carros) e maquinário; no Brasil, as commodities que são a pauta principal das exportações. Neste cenário, o Mercosul (bem como a América do Sul como um todo) serviu durante o período de 2000 a 2015 como importante mercado para o escoamento da produção de bens manufaturados brasileiros.

No posicionamento frente ao cenário internacional, vemos o ponto mais divergente entre os protagonismos da Alemanha e do Brasil em suas organizações: se, por um lado, a Alemanha ficou caracterizada pelo *unintentional power*, ou seja, um poder de hegemonia regional atingido não intencionalmente, o Brasil foi em busca da hegemonia em sua região. Por não buscar um posicionamento de destaque no cenário político internacional – ao não trabalhar com o uso da força militar (apenas se extremamente necessário) e a falta de ambição para atuar como o criador das regras do jogo – a Alemanha utilizou-se de seu poder econômico como barganha e de estar enraizada institucionalmente para atuar no contexto da União Europeia.

Ao tornar-se um membro de poder normalizado na União Europeia, o Estado alemão passou a guiar-se não apenas pelo contexto da integração, mas também passou a atuar sozinha. Nesta luta entre “mais Europa” ou “mais Estado nacional”, a Alemanha deixa claro que não



atua buscando por hegemonia, mas seu poder não intencional vai continuar a fazer parte de seu papel dentro do contexto da integração. No caso do Brasil não houve o estabelecimento de uma hegemonia regional, mas sim a busca por esta ao se engajar em diversas atividades na região – até frente a capacidade de Lula em liderar o processo político na região, visando uma hegemonia consensual. Havendo a necessidade de uma liderança para tocar o processo de integração, esta busca acabou enfraquecida a partir do Governo Dilma que não seguiu os movimentos de seu antecessor como uma liderança consensual para a região.

Quanto ao foco que cada governo deu neste período de 2000 a 2015 para seus processos de integração, deve-se destacar que a Alemanha – desde o chanceler Schröder (1998 a 2005) e mantido por Merkel (2005-2015) – passou a dar maior prioridade a questão econômica da União Europeia, visto que destinou seus esforços a pauta exportadora (e em especial as exportações com destino a UE) e sua vontade expressa na manutenção do Euro – com as imposições de austeridade aos demais membros – fortemente influenciada pela questão de suas exportações.

No caso do Brasil, o foco no período de 2000 a 2015 para o processo de integração do Mercosul esteve fortemente voltado ao desenvolvimento do âmbito político e na projeção de poder no cenário internacional. Este desenvolvimento nos aspectos políticos ocorreu, dado formato institucional do bloco, pelo papel de líder formador de consenso do presidente brasileiro Lula da Silva em seus 8 anos à frente do governo do Brasil (de 2003 a 2010) – característica que foi deixada de lado durante o governo sucessor do Partido dos Trabalhadores, na representação de Dilma Rousseff (de 2011 a 2015).

Nota-se, portanto, que esta análise comparativa entre o protagonismo da Alemanha na União Europeia e do Brasil no Mercosul no período de 2000 a 2015 alcançou os seus objetivos e respondeu sua pergunta de partida ao elucidar qual o protagonismo destes Estados em pontos convergentes nestes processos de integração visivelmente distintos, mas com atores em situações semelhantes – Estados federados, sendo as potências regionais de seus processos de integração, tanto econômica quanto geopoliticamente; mesmo nas questões divergentes vemos questões que são inerentes a formação específica de cada regionalismo – como a formação institucional de ambos os casos e que tornam o protagonismo diverso.

Como sugestão para pesquisas futuras que podem ser feitas, existem dois pontos específicos que podem mudar essencialmente este estudo abarcando um novo período histórico – de 2015 a 2025, por exemplo –, quais sejam: (1) as relações entre a Alemanha e a União Europeia podem ganhar proporções ainda maiores com a saída do Reino Unido do grupo; e (2) não se sabe o rumo que irá tomar a política e a economia brasileira com a crise instaurada em

2016 através do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e a posse do seu então vice, Michel Temer, que pode acabar por tirar as relações regionais do foco de atuação (sendo assim, o Mercosul).

Do ponto um, não temos como prever as reais consequências da efetiva saída do Reino Unido da União Europeia e os efeitos econômicos e políticos que serão gerados pela situação durante novo mandato da chanceler Angela Merkel; não divergente é a situação do ponto dois: as eleições presidenciais de 2018 no Brasil podem alterar novamente os rumos da política externa voltada ao processo de integração, dado que este sempre foi movido através da formação do consenso e ficou mais estagnado quando mudanças ocorreram na política interna dos Estados membros.

## Referências bibliográficas

### Fontes primárias

ALICEWEB. Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior (Brasil). Brasília: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), 2018. Disponível em: <<http://aliceweb.mdic.gov.br/>>. Consultado a 25/02/2018.

ALICEWEB MERCOSUL. Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior (Mercosul). Brasília: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), 2018. Disponível em: <<http://alicewebmercosul.mdic.gov.br/>>. Consultado a 25/02/2018.

IMF – International Monetary Fund. World Economic Outlook. Washington, DC: IMF, 2017. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/>>. Consultado a 03/02/2018.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção (1991)**. Constituição do Mercosul. Assunção: [s.n.], 1991.

MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto (1994)**. Estrutura Institucional do Mercosul. Ouro Preto: [s.n.], 1994.

MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia (1998)**. Sobre compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Ushuaia: [s.n.], 1998.

MERCOSUL. **Protocolo de Olivos (2002)**. Para solução de controvérsias no Mercosul. Olivos: [s.n.], 2002.

MERCOSUL. **Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul**. Decisão 045/2004. Belo Horizonte: [s.n.], 2004.

MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento Mercosul (2005)**. Montevideu: [s.n.], 2005.

MERCOSUL. **Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul**. Caracas: [s.n.], 2006.

MERCOSUL. **Protocolo de Montevideu (2011)**. Sobre compromisso com a democracia no Mercosul (Ushuaia II). Montevideu: [s.n.], 2011.

MERCOSUL. **Regulamentação de Aspectos Operativos da Suspensão da República do Paraguai**. Declaração n. 28/12. Brasília: CMC, 2012.

MERCOSUL. **Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul**. Brasília: [s.n.], 2015.

OEC – The Observatory of Economic Complexity. The Economic Complexity Observatory: An Analytical Tool for Understanding the Dynamics of Economic Development. OEC [online], 2018. Disponível em: <<https://atlas.media.mit.edu/pt/>>. Consultado a 25/02/2018.

PORDATA. Base de Dados Portugal Contemporâneo (Europa). Lisboa: FFMS, 2017. Disponível em: <<http://www.pordata.pt/Europa>>. Consultado a 05/02/2018.

THE WORLD FACTBOOK. Washington, DC: CIA, 2018. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>>. Consultado a 02/02/2018.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas (2008)**. Constituição da UNASUL. Brasília: [s.n.], 2008.

UNIÃO EUROPEIA. **Traité Instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés Européennes**. Tratado de Fusão (1965). Bruxelas: Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1967.

UNIÃO EUROPEIA. **Acto Único Europeu (1987)**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1987.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Maastricht (1992)**. Tratado da União Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1992.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amesterdão (1997)**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Nice (2001)**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Roma (2004)**. Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2005.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa (2007)**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007.

## **Fontes secundárias**

### **Monografias**

ALBUQUERQUE, José A. G. **Relações Internacionais Contemporâneas: A ordem mundial depois da Guerra Fria**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

APPLEYARD, Dennis R.; FIELD, Alfred J.; COBB, Steven L. **Economia internacional**. 6. ed. Porto Alegre: AMGH, 2010.

BAUMANN, Renato; CANUTO, Otaviano; GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Internacional**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

BECARD, Danielly S. R. **Relações exteriores do Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2009.

BECK, Ulrich. **A Europa alemã**: de Maquiavel a “Merkiavel”: estratégias de poder na crise do euro. Lisboa: Edições 70, 2012.

BECKER, Joachim. Integración y regulación: la Unión Europea y el Mercosur comparados. In: GUDYNAS, Eduardo (Org.). **Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur**. Montevideo: Coscoroba, 2002. p. 9-35.

BEETHAM, David. Democracy: Key Principles, Institutions and Problems. In: INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Democracy**: Its principles and achievement. Geneva: Inter-parliamentary Union, 1998. p. 21-30.

BERAMENDI, Pablo. Federalism. In: BOIX, Carles; STOKES, Susan C. (eds.). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 752-781.

BERENSKOETTER, Felix. Thinking about power. In: BERENSKOETTER, Felix; WILLIAMS, Michael J. (eds.). **Power in World Politics**. London: Routledge, 2007. p. 1-22.

BISWARO, Joram M. **The Quest for regional integration in Africa, Latin America and Beyond in the Twenty First Century**: Experience, Progress and Prospects. Brasília: FUNAG, 2011.

BÖHLKE, Marcelo. **Integração regional & autonomia do seu ordenamento jurídico**. Curitiba: Juruá, 2007.

BÖRZEL, Tanja A. **States and Regions in the European Union**: Institutional Adaptation in Germany and Spain. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2002.

BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Introduction: Framework of the Handbook and Conceptual Clarifications. In: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (eds.). **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016a. p. 20-41.

BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Three Cheers for Comparative Regionalism. In: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (eds.). **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016b. p. 1113-1158.

CAREY, Roger. Power. In: SALMON, Trevor C.; IMBER, Mark F. **Issues in International Relations**. 2. ed. New York: Routledge, 2008. p. 61-73.

CAVUSGIL, S. Tamer; KNIGHT, Gary; RIESENBERGER, John R. **Negócios Internacionais**: estratégia, gestão e novas realidades. São Paulo: Pearson, 2010.

CERVO, Amado L. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHANDLER, William M. European Leadership in Transition: Angela Merkel and Nikolas Sarkozy. In: BULMER, Simon; JEFFERY, Charlie; PADGETT, Stephen. **Rethinking Germany and Europe: Democracy and Diplomacy in a Semi-Sovereign State**. New York: Palgrave Macmillan, 2010. p. 154-170.

COSTA, Luis C. A.; MELLO, Leonel I. A. **História do Brasil**. 11. ed. São Paulo: Scipione, 1999.

D'ARCY, François. **União Européia: instituições, políticas e desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos E. **História das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014.

FARIA, Luiz A. E. **A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FARRELL, Mary. The Global Politics of Regionalism: An Introduction. In: FARRELL, Mary; HETTNE, Björn; LANGENHOVE, Luk V. (eds.). **Global Politics of Regionalism: Theory and Practice**. London: Pluto Press, 2005. p. 1-20.

FAWCETT, Louise. Regionalism from an Historical Perspective. In: FARRELL, Mary; HETTNE, Björn; LANGENHOVE, Luk V. (eds.). **Global Politics of Regionalism: Theory and Practice**. London: Pluto Press, 2005. p. 21-37.

FREITAS, Valter de A. **Circulação do Trabalho no MERCOSUL e na União Europeia**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

FULBROOK, Mary. **História Concisa da Alemanha**. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2016.

GAVIN, Brigid. Regional Integration in Europe. In: FARRELL, Mary; HETTNE, Björn; LANGENHOVE, Luk V. (eds.). **Global Politics of Regionalism: Theory and Practice**. London: Pluto Press, 2005. p. 222-236.

GAVIN, Brigid.; DE LOMBAERDE, Philippe. Economic Theories of Regional Integration. In: FARRELL, Mary; HETTNE, Björn; LANGENHOVE, Luk V. (eds.). **Global Politics of Regionalism: Theory and Practice**. London: Pluto Press, 2005. p. 69-83.

GILPIN, Robert. **Global political economy: understanding the international economic order**. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

GOMES, Teresa C. **A Influência Política e Económica da Alemanha na Europa (1945-1995)**. Lisboa: Pedro Ferreira, 1997.

HANCOCK, M. D. et al. **Politics in Europe: An introduction to the Politics of the United Kingdom, France, Germany, Italy, Sweden, Russia, and the European Union**. 3. ed. New York: Seven Bridges Press, 2003.

- HURRELL, Andrew. Hegemony and Regional Governance in the Americas. In: FAWCETT, Louise; SERRANO, Mônica. (eds.). **Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift**. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 185–208.
- JACKSON, Robert H.; SØRENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 4. ed. New York: Longman, 2012.
- KERBER, Gilberto. **Mercosul e a Supranacionalidade**. São Paulo: LTr, 2001.
- KIRCHNER, Emil J. Germany's Role in European and International Security: Aims versus Action. In: BULMER, Simon; JEFFERY, Charlie; PADGETT, Stephen. **Rethinking Germany and Europe: Democracy and Diplomacy in a Semi-Sovereign State**. New York: Palgrave Macmillan, 2010. p. 139-153.
- KITCHEN, Martin. **História da Alemanha Moderna de 1800 aos dias de hoje**. São Paulo: Cultrix, 2013.
- KRASNER, Stephen D. **Power, The State and Sovereignty: Essays on International Relations**. London: Routledge, 2009.
- KUNDNANI, Hans. **The Paradox of German Power**. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- LAVIOLA, Mauro O. **Integração Regional: Avanços e Retrocessos**. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2011.
- LOHBAUER, Christian. **História das Relações Internacionais II**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- MATTERN, Janice B. Why 'soft power' isn't so soft: representational force and attraction in world politics. In: BERENSKOETTER, Felix; WILLIAMS, Michael J. (eds.). **Power in World Politics**. London: Routledge, 2007. p. 98-119.
- MEARSHEIMER, John J. **A Tragédia da Política das Grandes Potências**. Lisboa: Gradiva, 2007.
- MEIERS, Franz-Josef. **Germany's Role in the Euro Crisis: Berlin's Quest for a More Perfect Monetary Union**. Cham: Springer, 2015.
- MINGST, Karen A.; ARRENGUÍN-TOFT, Ivan M. **Essentials of International Relations**. 7. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2017.
- MORAVCSIK, Andrew. **The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- MOREIRA, Adriano. **Teoria das relações internacionais**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1997.

MOREIRA, Luiz F. V.; QUINTEROS, Marcela C.; SILVA, André L. R. **As Relações Internacionais da América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2010.

NOGUEIRA, João P.; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NORTH, Douglas C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUGENT, Neill. **The Government and Politics of the European Union**. 4. ed. Basingstoke: Macmillan, 1999.

NYE, Joseph S. **Soft power: The Means to Success in World Politics**. New York: PublicAffairs, 2004.

OLIVEIRA, Odete M. **União Européia: processos de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 2002.

PECEQUILO, Cristina S. **Manual do Candidato – Política Internacional**. Brasília: FUNAG, 2012.

PECEQUILO, Cristina S. **A União Europeia: os desafios, a crise e o futuro da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PORTO, Manuel C. L. **Teoria da Integração e Políticas Comunitárias: face aos desafios da globalização**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

PORTO, Manuel C. L.; FLORES JUNIOR, Renato G. **Teoria e políticas de integração na União Européia e no Mercosul**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

RAMALHO, Antonio J. Norms and tolerance between words and deeds: Brazil's long-term approach to global governance. In: CUNLIFFE, Philip; KENKEL, Kai M. **Brazil as a Rising Power: Intervention Norms and the Contestation of Global Order**. London: Routledge, 2016. [e-book].

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; MARIANO, Marcelo P.; ALMEIDA, Rafael A. R. As diferentes dimensões da cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira. In: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis F. (Orgs.). **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 13-49.

RUANO, Lorena. The European Union and the Regional Integration in the Americas. In: FAWCETT, Louise; SERRANO, Mônica. (eds.). **Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift**. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 52-67.

SCHWEIGER, Christian. **Britain, Germany and the future of the European Union**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.



SILVA, André L. R. Brasil, potência emergente: desafios do desenvolvimento e da inserção internacional. In: VISENTINI, Paulo et al. **Brics**: as potências emergentes. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 123-162.

SODER, José. **A União Européia**. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 1995.

SÖDERBAUM, Fredrick. Old, New, and Comparative Regionalism: The History and Scholarly Development of the Field. In: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (eds.). **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 42-80.

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. (Orgs.). **Brasil e América do Sul: Olhares cruzados**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p. 7-32.

SPEKTOR, Matias. O regionalismo do Brasil. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. (Orgs.). **Brasil e América do Sul: Olhares cruzados**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p. 141-172.

VEIGA, Pedro M.; RIOS, Sandra P. O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. (Orgs.). **Brasil e América do Sul: Olhares cruzados**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p. 173-215.

VIZENTINI, Paulo G. F. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

WALLERSTEIN, Immanuel. The inter-state structure of the modern world-system. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia. (eds.). **International Theory**. New York: Cambridge University Press, 1996. p. 87-107.

WEILAND, Cristhofer; CORBELLINI, Mariana D. A Interdependência Complexa dentro do MERCOSUL e suas implicações para o Brasil. In: RIBEIRO, V. B. et al (Orgs.). **Estudos acadêmicos em administração, contábeis, economia e relações internacionais**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013. p. 236-251.

WHITEHEAD, Laurence. Democratization and Human Rights in the Americas: Should the Jury Still be Out? In: **Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift**. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 161-184.

WILSON, Nigel G. **Encyclopedia of Ancient Greece**. New York: Routledge, 2006.

## Artigos

ACHARYA, Amitav. Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come? **The International Spectator**, Rome, v. 47, n. 1, p. 3-15, 2012.

ALBUQUERQUE, José A. G. O intervencionismo na política externa brasileira. **Nueva Sociedad**, v. especial em português, n. 1, p. 66-78, 2009.

ALMEIDA, Paulo R. O Mercosul aos 25 anos: minibiografia não autorizada. **Mundorama** [online], 2016. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=19068>>. Consultado a 22/01/2018.

ARAUJO, Assilio L. Z.; FILHO, Fernando F. O processo de integração na América do Sul: da ALALC à UNASUL. **Ensayos de Economía**, Medellín, v. 25, n. 46, p. 99-120, 2015.

BARNABÉ, Israel R. Unasul: desafios e importância política. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, a. 2, n. 1, p. 40-48, 2011.

BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. Power in International Politics. **International Organization**, Cambridge, v. 59, n. 1, p. 39-75, 2005.

BRICEÑO RUIZ, José. Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 13-34, 2013.

BRUSSI, Antônio J. E. Não indiferença: nova comunidade ideológica de consciência para o Sul Global? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 20, p. 287-312, 2016.

BULMER, Simon; PATERSON, William E. Germany in the European Union: Gentle Giant or Emergent Leader? **International Affairs**, London, v. 72, n. 1, p. 9-32, 1996.

BULMER, Simon; PATERSON, William E. Germany and the European Union: from 'tamed power' to normalized power? **International Affairs**, London, v. 86, n. 5, p. 1051-1073, 2010.

CALEGARI, Daniela. Neofuncionalismo e Intergovernamentalismo: Preponderância ou Coexistência na União Européia? **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, v. 5, p. 91-131, 2009. Disponível em: <<https://tinyurl.com/danielacalegari2009>>. Consultado a 16/01/2018.

CARRANZA, Mario E. Mercosur, the Global Economic Crisis, and the New Architecture of Regionalism in the Americas. **Latin American Trade Network** [online], n. 125, p. 1-37, 2010. Disponível em: <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2010/05920.pdf>>. Consultado a 04/02/2018.

CARVALHO, Leonardo A. Os Processos de Integração Econômica Regional da União Européia e do Mercosul: breve abordagem histórico-evolutiva. **Scientia Iuris**, Londrina, v.5/6, p. 59-92, 2002.

CASTRO, Aline C. A Resiliência do Mercosul no século XXI – impulsos e desafios. **Mundorama** [online], 2017. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=23905>>. Consultado a 22/01/2018.

CERVO, Amado L.; LESSA, Antônio C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

COMINI, Nicolás; FRENKEL, Alejandro. La política internacional de América Latina: más atomización que convergencia. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 271, p. 117-129, 2017.

COOPER, Andrew F.; STUBBS, Richard. Contending regionalisms: hubs and challengers in the Americas and the Asia-Pacific. **The Pacific Review**, Coventry, v. 30, n. 5, p. 1-18, 2017.

CULPI, Ludmila A. Venezuela no Mercosul: aumento das tensões ou expansão comercial. **Mundorama** [online], 2012. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=10320>>. Consultado a 22/01/2018.

DAEHNHARDT, Patrícia. A Alemanha e as intervenções militares internacionais. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 40, p. 133-156, 2013.

FARIA, Luiz A. E. A nova política exterior do Brasil. **Nueva Sociedad**, v. especial em português, n. 1, p. 49-65, 2009.

FARIA, Luiz A. E.; BARÃO, Giulia R. O âmbito político-institucional do Mercosul: a política externa brasileira e o desenvolvimento institucional do bloco. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 77-96, 2012.

FARIA, Luiz A. E.; COUTINHO, Carolina R. Relações comerciais e integração na América do Sul. **Textos para Discussão FEE**, Porto Alegre, n. 84, p. 2-27, 2010.

FARIA, Luiz A. E.; COUTINHO, Carolina R. Brasil e Argentina no Mercosul: uma análise da participação entre 2007 e 2010. **Meridiano 47**, Brasília, v. 12, n. 125, p. 18-24, 2011.

GARDINI, Gian L. Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 210-229, 2015.

HURRELL, Andrew. Brazil and the New Global Order. **Current History**, Philadelphia, v. 109, n. 724, p. 60-66, 2010.

HYDE-PRICE, Adrian; JEFFERY, Charlie. Germany in the European Union: Constructing Normality. **Journal of Common Markets Studies**, New Jersey, v. 39, n. 4, p. 689-717, 2001.

ISCHINGER, Wolfgang. What is Germany's role within the EU? **World Economic Forum** [online], 2015. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2015/09/what-is-germanys-role-within-the-eu>>. Consultado a 26/01/2018.

JANNING, Josef; MÖLLER, Almut. Leading from the Centre: Germany's new role in Europe. **European Council on Foreign Relations**, London, n. 183, p. 1-12, 2016.

LASTENNET, Jules. Les couples franco-allemands: ciment de la construction européenne. **Toute l'Europe** [online], 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/lastennet2018>>. Consultado a 02/02/2018.

LIMA, Maria R. S.; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, London, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

MARIANO, Marcelo M.; MARIANO, Karina I. P. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. **Revista Impulso**, Piracicaba, v. 13, n. 31, p. 47-70, 2002.

NAÍM, Moisés. Ascensão e queda do Consenso de Washington: o Consenso de Washington ou a Confusão de Washington? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, p. 1-11, 2000.

NAKAYAMA, Juliana K. Eficácia das Decisões da União Européia e do MERCOSUL. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 5/6, p. 288-303, 2002.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. **Review of International Studies**, Cambridge, n. 36, p. 881-901, 2010.

NYE, Joseph S. Integración regional comparada: concepto y medición. **Revista de la integración**, Buenos Aires, n. 5, p. 50-86, 1969.

PATERSON, William E. The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union. **Journal of Common Market Studies**, v. 49, Annual Review, p. 57-75, 2011.

PEDERSEN, Thomas. Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 28, n. 4, p. 677-696, 2002.

PINTO, Maria do C. Contributos das teorias das RI para o estudo das organizações internacionais e da integração regional. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 16, p. 85-101, 2007.

RAMOS, Cláudia T. Teorias da integração europeia: uma breve perspectiva. **Revista da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais**, Porto, n. 2, p. 327-344, 2005.

RAMOS, Cláudia T.; VILA MAIOR, Paulo. Perspectivas Teóricas sobre a Integração Europeia. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 16, p. 103-116, 2007.

ROCHMAN, Alexandre R. A avaliação de poder nas Relações Internacionais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 46, p. 119-134, 1999.

ROSANVALLON, Pierre. La democracia del siglo XXI. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 269, p. 148-162, 2017.

RUEDA-JUNQUERA, Fernando. ¿Qué se puede aprender del processo de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 219, p. 59-75, 2009.

SARAIVA, Miriam G. Quatro desafios do entorno regional. **Mundorama** [online], 2015. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=17415>>. Consultado a 22/01/2018.

SCHENONI, Luis L. Brasil en América del Sur: La lógica de la unipolaridad regional. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 250, p. 138-149, 2014.

SCHMITTER, Philippe C. As três crises: o Euro, a União Europeia e a democracia na Europa. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, a. 15, n. 1, p. 41-45, 2013.

SECUNDINO NETO, Manoel P. MERCOSUL: avanços, retrocessos e novos desafios. **Mundorama** [online], 2011. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=7536>>. Consultado a 30/01/2018.

SILVA, André L. R. Os desafios da inserção internacional do Brasil para os próximos anos. **Mundorama** [online], 2015. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=17401>>. Consultado a 22/01/2018.

SOUSA, Fernando de. A democracia, face política da globalização? **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 5-24, 2006.

SOUZA, Aline A. C. O Mercosul e o compromisso com a democracia em seus estados membros. Questionamentos aos casos: Paraguai e Brasil. **Debater a Europa**, Coimbra, n. 16, p. 163-187, 2017.

STEINER, Andrea Q.; MEDEIROS, Marcelo A.; LIMA, Rafael M. S. From Tegucigalpa to Teheran: Brazil's diplomacy as na emerging Western country. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 1, p. 40-58, 2014.

STUENKEL, Oliver. Is Brazil a regional hegemon? **Post-Western World** [online], 2013. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2013/10/31/is-brazil-a-regional-hegemon/>>. Consultado a 25/02/2018.

SZUCKO, Angélica S. A inércia institucional nos processos de integração regional – o método do Path Dependence aplicado aos casos da União Europeia e do Mercosul. **Debater a Europa**, Coimbra, n. 16, p. 27-55, 2017.

VARAS, Augusto. Brazil in South America: from indifference to hegemony. **FRIDE** [online], 2008. Disponível em: <<https://tinyurl.com/varas2008>>. Consultado a 26/01/2018.

VIDIGAL, Carlos. A cláusula democrática do Mercosul e a paciência histórica do Brasil. **Mundorama** [online], 2017. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=23858>>. Consultado a 22/01/2018.

VIGEVANI, Tullo. As dificuldades de fundo do Mercosul. **Meridiano 47**, Brasília, v. 13, n. 134, p. 28-31, 2012.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. **INTERthesis**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 1-44, 2005.

WERBOWSKI, Michael. Germany's Dominant Role in the European Union. **Global Research** [online], Montreal, 2013. Disponível em: <<http://www.globalresearch.ca/germanys-dominant-role-in-the-european-union/5326785>>. Consultado a 12/12/2016.

## Webgrafia

BALTAR, Ciro F. R. **União Europeia**: origens e perspectivas futuras. 2012. Disponível em: <<https://tinyurl.com/cirobaltar2012>>. Consultado a 16/01/2018.

BENELUX. L’histoire de l’Union Benelux. Secrétariat general Benelux, 2018. Disponível em: <<http://www.benelux.int/fr/benelux-unie/histoire>>. Consultado a 17/01/2018.

CAMBRIDGE DICTIONARY. Free Rider. London: Cambridge University Press, 2017. Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/free-rider>>. Consultado a 29/12/2017.

CEPAL. Sobre a CEPAL. CEPAL – Nações Unidas, 2018. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/about>>. Consultado a 30/01/2018.

DAEHNHARDT, Patrícia. A Alemanha e a integração europeia. **Público** [online], 2012. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2012/11/17/jornal/a-alemanha-e-a-integracao-europeia-25605275>>. Consultado a 10/02/2018.

DIE BUNDESKANZLERIN. Bundeskanzler seit 1949. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2018. Disponível em: <[https://www.bundestkanzlerin.de/Webs/BKin/DE/Kanzleramt/Zeitstrahl/zeitstrahl\\_kanzler\\_node.html](https://www.bundestkanzlerin.de/Webs/BKin/DE/Kanzleramt/Zeitstrahl/zeitstrahl_kanzler_node.html)>. Consultado a 30/01/2018.

DW. Mundo: Alemanha registra maior crescimento populacional desde 1992. **Deutsche Welle** [online], 2015. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/alemanha-registra-maior-crescimento-populacional-desde-1992/a-18737898>>. Consultado a 10/02/2018.

DW BRASIL. Especial: a fracassada Constituição europeia. **Deutsche Welle Brasil** [online], 12 jun. 2007. Disponível em: <<http://p.dw.com/p/9QD8>>. Consultado a 02/02/2018.

MERCOSUL. Países do MERCOSUL. MERCOSUR, 2018. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7824/2/innova.front/paises-do-mercosul>>. Consultado a 03/02/2018.

R7 NOTÍCIAS. Com o Paraguai suspenso, Venezuela entra no Mercosul. **R7 Notícias** [online], 31 jul. 2012. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/internacional/noticias/com-o-paraguai-suspenso-venezuela-entra-no-mercosul-20120731.html>>. Consultado a 03/02/2018.

TOUTE L’EUROPE. Les pays membres de la zone euro. **Toute l’Europe** [online], 2017. Disponível em: <<https://www.touteurope.eu/actualite/les-pays-membres-de-la-zone-euro.html>>. Consultado a 02/02/2018.

UNIÃO EUROPEIA. A história da União Europeia. Direção-Geral de Comunicação da Comissão Europeia, 2018a. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/about-eu/history\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/history_pt)>. Consultado a 25/01/2018.

UNIÃO EUROPEIA. Instituições e outros organismos da UE. Direção-Geral de Comunicação da Comissão Europeia, 2018b. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_pt)>. Consultado a 29/01/2018.

UNIÃO EUROPEIA. Países. Direção-Geral de Comunicação da Comissão Europeia, 2018c. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt)>. Consultado a 29/01/2018.

UNITED NATIONS. What is peacekeeping. United Nations, 2018. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/what-is-peacekeeping>>. Consultado a 15/02/2018.

## Anexos

### Anexo 1 – Mapa da União Europeia 2015



Fonte: THE WORLD FACTBOOK - CIA (2018).



## Anexo 2 – Mapa do Mercosul 2012



Fonte: R7 NOTÍCIAS (2012).